

Le Régime administratif des Chemins Vicinaux ordinaires

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

MEUNIER Marcel

JURY :

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants { M. LAFERRIÈRE, Professeur.
M. SIBERT, Professeur.

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais, 96

PARIS

—
1 9 3 7

Le Régime administratif des Chemins Vicinaux ordinaires

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

MEUNIER Marcel

JURY:

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants { M. LAFERRIÈRE, Professeur.
 { M. LIBERT, Professeur.

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais, 96

PARIS

—
1 9 3 7



*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ABRÉVIATIONS

Ann. chem. vicin. — *Annales des Chemins vicinaux*.

Ann. ponts et ch. — *Annales des Ponts et Chaussées*.

Ann. voir. — *Annales de la Voirie vicinale, rurale et urbaine*.

Bull. Min. Int. — *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*.

Cass. — Arrêt de la Cour de Cassation.

Circ. Min. Int. — Circulaire du ministre de l'Intérieur.

Cons. d'Et. — Arrêt de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

D. P. 75-3-36. — *Recueil périodique Dalloz*, année 1875,
3^e partie, page 36.

Instr. gén. — Instruction générale sur les Chemins vicinaux,
du 6 décembre 1870.

J. O. — *Journal officiel*.

Op. cit. — Ouvrage déjà cité.

Rec. Leb. — *Recueil Lebon* (Recueil des arrêts du Conseil d'Etat).

Régl. gén. — Règlement général du 6 décembre 1870 sur les
chemins vicinaux.

Rép. à quest. écr. — Réponse faite par un ministre à une
question écrite posée par un membre du Parle-
ment.

Rev. gén. adm. — *Revue générale d'administration*.

Supra. — Voir plus haut.

V. — Voyez.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- APPLETON. — Traité du Contentieux administratif.
BÉQUET. — Répertoire de Droit administratif.
BERTHÉLÉMY. — Traité de Droit administratif.
DUMAY. — Commentaires de la loi du 21 Mai 1836.
GEORGIN. — Législation des routes et chemins.
GUILLAUME. — Traité de la Voirie vicinale.
HAURIOU. — Précis de Droit administratif.
HENRY. — Traité pratique des chemins vicinaux.
— Code annoté du Service vicinal.
LELIÈVRE. — Cours pratique de Voirie vicinale.
MONSARRAT. — Chemins vicinaux, Routes nationales et routes départementales.
— Marchés de travaux et de fournitures des communes.
— Les voies urbaines.
— Les Chemins ruraux, publics ou privés.
TARDIEU. — Voirie terrestre (dans le Répertoire Béquet).
VIGNON. — Histoire des voies publiques en France.

THÈSES

- DALGA EMILE. — Vers un nouveau statut des routes françaises.
(Paris 1934).
NESTOR RÉMUS. — Le contrôle du Préfet sur l'Administration communale (Paris 1931).
VARANGOT ANDRÉ. — La substitution du Préfet ou du Sous-Préfet au Maire (Paris 1934).

PÉRIODIQUES

Annales de la Voirie vicinale, rurale et urbaine (anciennement Annales des Chemins vicinaux).

Annales des Ponts-et-Chaussées.

Journal des Maires.

DOCUMENTS LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

LEBON. — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

SIREY. — Recueil périodique.

DALLOZ. — Répertoires divers.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

TITRE PREMIER : *Généralités*

CHAPITRE PREMIER

<i>Les chemins vicinaux ordinaires</i>	5
§ 1. Les chemins vicinaux	5
§ 2. Les différentes classes de chemins vicinaux ..	6
§ 3. La charte vicinale : la loi du 21 mai 1836 ..	10
§ 4. Caractéristiques du régime administratif des chemins vicinaux ordinaires	18

CHAPITRE II

<i>Vue générale sur la réglementation des chemins vicinaux</i> — <i>Principales dispositions législatives et réglementaires</i>	20
§ 1. Autorité respective des lois et des règlements	20
§ 2. Lois et décrets	21
§ 3. Circulaires et instructions ministérielles ..	23
§ 4. Règlement général et Instruction générale ..	24
§ 5. Dispositions spéciales au département de la Seine et à l'Algérie	27
§ 6. Autres sources du droit	27

CHAPITRE III

<i>Organisation du service chargé de l'administration des chemins vicinaux ordinaires</i>	29
§ 1. Le Service Vicinal	29
§ 2. Autorités participant à l'administration des chemins vicinaux ordinaires	30
§ 3. Les Ingénieurs du Service Vicinal	31

CHAPITRE IV

<i>Principes généraux concernant le fonctionnement du service des chemins vicinaux ordinaires</i>	35
§ 1. Relations entre les différentes autorités qui	

participent à l'administration du réseau vicinal ordinaire	35
§ 2. Autorité compétente. — Sanction des décisions irrégulières	36
§ 3. Contrôle du préfet sur l'administration municipale	38

TITRE II : *Création des chemins*

CHAPITRE PREMIER

<i>Acquisitions de terrain</i>	41
§ 1. Acquisition à l'amiable	41
§ 2. Acquisition par voie d'expropriation	42
§ 3. Acquisition par voie d'expropriation indirecte	46
§ 4. Dispositions diverses relatives aux acquisitions	47
§ 5. Aliénations de terrains	47

CHAPITRE II

<i>Classement</i>	49
§ 1. Généralité — Initiative et instruction	49
§ 2. Autorité compétente et pouvoirs	53
§ 3. Classement d'un chemin sur le territoire d'une commune voisine	59
§ 4. Dispositions spéciales au classement de certains chemins	61

CHAPITRE III

<i>Déclassement</i>	63
§ 1. Généralité. — Initiative et instruction	63
§ 2. Autorité compétente et pouvoirs	65
§ 3. Dispositions spéciales au déclassement de certains chemins	67
§ 4. Suppression des chemins	67

CHAPITRE IV

<i>Recours contre les décisions de classement et de déclassement</i>	69
--	----

TITRE III : *Questions financières*

CHAPITRE PREMIER

<i>Caractère des dépenses des chemins vicinaux ordinaires</i>	71
---	----

§ 1. Généralités	71
§ 2. Dépenses obligatoires et dépenses facultatives	71

CHAPITRE II

<i>Ressources des chemins vicinaux ordinaires. — Généralités</i>	74
§ 1. Nomenclature des ressources	74
§ 2. Mesures coercitives	76
§ 3. Spécialisation des ressources	77

CHAPITRE III

<i>Ressources normales</i>	81
§ 1. Prélèvement sur ressources ordinaires	81
§ 2. Prestation et taxe vicinale	82
§ 3. Centimes et emprunts	86

CHAPITRE IV

<i>Ressources éventuelles provenant d'autres collectivités. — Subventions</i>	90
§ 1. Subventions du département	90
§ 2. Subventions de l'Etat	92

CHAPITRE V

<i>Ressources éventuelles provenant des particuliers et ressources diverses</i>	95
§ 1. Subventions industrielles	95
§ 2. Offres de concours	99
§ 3. Ressources diverses	99

CHAPITRE VI

<i>Budgets</i>	101
§ 1. Préparation des budgets	101
§ 2. Vote et approbation du budget	102

TITRE IV : Questions techniques

CHAPITRE PREMIER

<i>Travaux à exécuter sur les chemins vicinaux ordinaires</i>	105
§ 1. Principes généraux	105
§ 2. Direction des travaux	106

CHAPITRE II

<i>Projets</i>	107
§ 1. Etude et préparation des projets	107
§ 2. Approbation des projets	107

CHAPITRE III

<i>Mode d'exécution des travaux</i>	112
§ 1. Travaux exécutés « en nature » et travaux à prix d'argent	112
§ 2. Choix du mode d'exécution	112

CHAPITRE IV

<i>Travaux en nature</i>	114
§ 1. Mode d'exécution : travaux à la journée et travaux à la tâche	114
§ 2. Epoque des travaux et délais d'exécution ..	115
§ 3. Direction et surveillance des travaux	116
§ 4. Réception des travaux	118

CHAPITRE V

<i>Travaux à l'entreprise</i>	119
A. — Travaux exécutés par adjudication	119
§ 1. Adjudication. — Généralités	119
§ 2. Commission d'adjudication — Désignation des membres	119
§ 3. Pouvoirs de la Commission d'adjudication	120
§ 4. Approbation de l'adjudication	122
§ 5. Adjudication sans résultat	122
B. Travaux exécutés par marché de gré à gré	123
§ 1. Généralités	123
§ 2. Instruction, acceptation et approbation	124
C. Conduite des travaux et règlement (Règles communes aux travaux exécutés par adjudication et à ceux exécutés par marché de gré à gré)	126
§ 1. Ordres de service et incidents d'exécution	126
§ 2. Réception des travaux	129

CHAPITRE VI

<i>Travaux en régie</i>	130
A. Travaux exécutés par emploi de cantonniers	130
§ 1. Généralités	130

§ 2. Nomination et révocation — Fixation du salaire	131
§ 3. Direction du travail des cantonniers	133
B. Travaux exécutés par emploi d'auxiliaires	135
§ 1. Généralités	135
§ 2. Direction des travaux. — Détermination de l'autorité compétente	136
§ 3. Emploi des crédits inscrits au budget et détermination du programme de travaux à exécuter dans l'année	139
§ 4. Achat de matériel et d'outillage	140
§ 5. Provenance des matériaux	140
§ 6. Recrutement des auxiliaires	140
§ 7. Fixation des prix de main d'œuvre	141
§ 8. Fixation de l'époque des travaux	141
§ 9. Mode d'exécution des travaux	142
§ 10. Questions diverses	142

CHAPITRE VII

<i>Exécution d'office des travaux</i>	143
---	-----

TITRE V :

Police de la conservation et de la circulation

CHAPITRE PREMIER

<i>Le pouvoir réglementaire — Autorités qui en disposent</i>	145
§ 1. Généralités	145
§ 2. Source des pouvoirs du préfet	145
§ 3. Source des pouvoirs du maire	146
§ 4. Pouvoirs respectifs du maire et du préfet ..	147
§ 5. Forme de la réglementation	148

CHAPITRE II

<i>Réglementation des travaux effectués par les particuliers à l'intérieur des limites du chemin</i>	149
§ 1. Généralités	149
§ 2. Permissions de voirie — Autorité compétente et pouvoirs	149
§ 3. Dispositions spéciales à certains ouvrages ..	151

CHAPITRE III

<i>Réglementation des travaux effectués par les particuliers</i>
--

<i>en bordure de la voie publique</i>	153
§ 1. Généralités	153
§ 2. Plan d'alignement — Etablissement et modification	153
§ 3. Délivrance de l'alignement — Autorité compétente et pouvoirs	154
§ 4. Bâtiments menaçant ruine — Compétence	155
§ 5. Servitudes de visibilité — Autorité compétente	156
CHAPITRE IV	
<i>Règlementation de la circulation</i>	158
§ 1. Code de la route	158
§ 2. Dispositions diverses	159
<i>Conclusion</i>	161

INTRODUCTION

L'étude du régime administratif des chemins vicinaux ordinaires est intéressante à plus d'un titre.

Cette catégorie de voies publiques constitue d'abord en France un réseau très étendu, d'une longueur de 340.000 kilomètres environ, à peu près égale à la longueur totale des autres voies publiques en état de viabilité (routes nationales 80.000 km, routes départementales 12.500 km, chemins de grande communication et d'intérêt commun 270.000 km). Les dépenses d'entretien de ce réseau atteignent 350.000.000 de francs. Enfin, le développement de la circulation automobile a donné aux chemins vicinaux ordinaires une importance qui n'est plus discutée.

Par ailleurs il est assez difficile, à première vue, de se rendre compte du fonctionnement du service chargé de leur administration. Les chemins vicinaux ordinaires sont, en effet, des chemins communaux, mais qui, en raison des intérêts qui y sont attachés, sont soumis à des règles de tutelle particulières. D'autre part, leur gestion est en partie commune avec celle d'autres catégories de chemins vicinaux, les chemins de grande communication et les chemins d'intérêt commun lesquels, tout en étant des chemins communaux, sont placés sous l'autorité du préfet.

Il en résulte qu'on distingue malaisément quels sont les rôles respectifs des diverses autorités qui concourent à la marche de ce service : Conseil municipal, maire, Commission départementale, préfet, ingénieurs, etc...

Aussi, alors qu'une partie du public croit au rôle prépondérant du Conseil municipal en la circonstance, une autre partie de ce public, et non la moindre, est persuadée que la

catégorie des chemins vicinaux ordinaires dépend du préfet.

Dans un autre ordre d'idées, on ne voit pas bien jusqu'où vont les attributions du conseil municipal par rapport à celles du maire et, en général, on tend à restreindre les pouvoirs de cette dernière autorité.

Enfin, les pouvoirs respectifs du maire et des ingénieurs, notamment en ce qui concerne les actes d'exécution, sont encore moins bien définis. Des conflits, ou plutôt des commencement de conflits, sont ainsi fréquents en cette matière.

Les dispositions législatives qui fixent ces règles de compétence sont éparses dans un grand nombre de textes, bien que les principales d'entre elles se trouvent incluses dans les lois des 21 Mai 1836 et 5 Avril 1884.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, abondante sur certaines questions, est inexistante pour d'autres, notamment au sujet des litiges soulevés par la question de compétence dans le cas d'actes d'exécution.

La pratique administrative ne peut fournir de renseignements sûrs. En effet, elle est fréquemment en désaccord avec la jurisprudence; nombreux même sont les arrêtés ministériels ou préfectoraux qui se trouvent entachés d'illégalité.

Quant à la doctrine, elle est pleine d'enseignements, mais ne met pas assez en relief les points qui nous occupent, car les auteurs traitent simultanément de toutes les règles de droit concernant particuliers et administrateurs, et sans détacher suffisamment les règles applicables aux seuls chemins vicinaux ordinaires.

Aussi l'étude du régime administratif des chemins vicinaux ordinaires, envisagée sous l'aspect des attributions respectives des diverses autorités qui participent à la marche du service nous semble-t-elle digne d'intérêt et susceptible de contribuer à dégager les règles de droit qui doivent s'appliquer en cette matière.

Nous traiterons exclusivement dans cette étude des ques-

tions de *compétence*, sans exposer les règles fixant les rapports des particuliers avec l'administration : droits des contribuables, des riverains, des propriétaires expropriés, des entrepreneurs, des personnes lésées par l'exécution des travaux, des prestataires, des cantonniers. Nous laisserons de côté toutes les questions accessoires, comme les dispositions spéciales à certains travaux et les modalités des enquêtes. Nous ne nous étendrons pas sur les règles de police qui sont communes aux chemins vicinaux ordinaires et aux autres voies publiques, ni sur les questions intéressant à la fois toutes les voies communales. Bien entendu, nous n'étudierons pas les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun qui sont en dehors de notre sujet. Par contre, nous examinerons assez longuement les questions relatives aux rapports entre les maires et les ingénieurs pour l'exécution des travaux.

Un premier titre sera réservé aux généralités : définition des chemins vicinaux ordinaires, vue générale sur leur réglementation, organisation du service public chargé de leur administration, principes généraux concernant le fonctionnement du service. Nous avons cru devoir, dans ce titre, rappeler diverses notions connues des juristes sur l'incompétence, les recours et le contrôle du préfet sur l'administration municipale, afin que, ces notions étant plus présentes à l'esprit lors de la lecture de cette étude, elles pussent en faciliter l'intelligence.

Les autres titres seront consacrés aux questions ci-après :

TITRE II. — Questions relatives à la création des chemins : acquisitions de terrains, classement, déclassement, etc..

TITRE III. — Questions financières : ressources, dépenses, vote du budget, etc..

TITRE IV. — Questions techniques : établissement des projets et exécution des travaux.

TITRE V. — Questions relatives à la police de la conservation et de la circulation, permissions de voirie, alignements, etc.

TITRE I

GÉNÉRALITÉS

CHAPITRE PREMIER

LES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES

§ 1. LES CHEMINS VICINAUX. — Les chemins vicinaux constituent une catégorie de voies publiques terrestres qui a pour but de pourvoir à des besoins locaux d'intérêt communal ou intercommunal.

Le régime juridique de ces chemins a été fixé, sauf quelques légères modifications résultant de dispositions ultérieures, par la loi du 21 Mai 1836. Ces voies font partie de la petite voirie. Les chemins vicinaux ne peuvent avoir d'existence légale qu'en vertu d'une décision formelle de l'autorité compétente, appelée « classement » et qui est prononcée par le Conseil Général ou par la Commission départementale.

Les chemins vicinaux sont des voies essentiellement communales.

Ils se différencient ainsi :

1° des routes nationales, qui pourvoient à des besoins d'intérêt général national, qui sont à la charge de l'Etat et dont le classement appartient au pouvoir législatif ou au gouvernement ;

2° des routes départementales, qui satisfont à des besoins

d'intérêt départemental, qui sont à la charge du département et dont le classement est prononcé par le conseil général ;

3° des voies urbaines, rues situées à l'intérieur des bourgs, qui répondent à des besoins purement locaux, qui sont à la charge exclusive des communes et dont le classement est prononcé par le préfet. Notons cependant que les voies urbaines peuvent tenir leur existence légale de leur destination, jointe à un long usage, sans qu'un arrêté de classement soit nécessaire ;

4° des chemins ruraux qui, comme les voies urbaines sont exclusivement à la charge de la commune et qui pourvoient aux besoins de l'agriculture. Le classement des chemins ruraux reconnus, opération désignée sous le nom de « reconnaissance », est prononcée par la Commission départementale. Quant à ceux des chemins ruraux qui n'ont pas été l'objet d'une reconnaissance, ils peuvent, comme les voies urbaines, tenir leur existence légale de leur destination, jointe à un long usage.

Les chemins vicinaux ont donc pour principal objet de relier les communes entre elles ou les hameaux à leur chef-lieu. Ces voies s'apparentent aux « *viae vicinales* » de l'empire romain, sous cette réserve cependant que la définition que le droit romain donnait de ces chemins : *viae vicinales sunt in vicis vel in vicos ducunt* (Les voies vicinales sont celles qui se trouvent dans les bourgs ou qui conduisent aux bourgs) ne peut s'appliquer intégralement à nos chemins vicinaux, parce que le sens en est trop large, la plupart des voies situées dans l'intérieur des bourgs étant, comme nous l'avons dit plus haut, des voies urbaines.

§ 2. LES DIFFÉRENTES CLASSES DE CHEMINS VICINAUX. — Il existe trois classes de chemins vicinaux :

1° chemins vicinaux de grande communication, qui, par leur importance intercommunale, tout en restant à la charge des communes, sont administrés, non par chacune d'elles ce qui eût manqué d'unité, mais par le Conseil Général et par le préfet, et qui, d'ailleurs, reçoivent généralement du département une très forte contribution financière.

2° Chemins vicinaux d'intérêt commun, qui, d'ordre intercommunal également, subissent le régime administratif des précédents — dont ils sont des diminutifs — et bénéficient aussi, mais d'une manière exceptionnelle, de subventions départementales.

3° Chemins vicinaux ordinaires, voies d'ordre purement communal, administrés par chaque commune et à ses frais exclusifs. Les chemins vicinaux ordinaires sont généralement situés sur le territoire d'une seule commune. C'est le maire qui, au nom de celle-ci, les administre. Leurs dépenses sont inscrites au budget de la commune; elles sont soumises, en principe, aux règles de la comptabilité communale.

Les chemins vicinaux de grande communication et ceux d'intérêt commun, au contraire, traversent le territoire de deux ou plusieurs communes. Ils sont placés, comme nous venons de le dire sous l'autorité du préfet. Leurs dépenses figurent au budget départemental; elles sont, en principe, soumises aux règles de la comptabilité départementale.

Ces deux catégories de chemins ne sont cependant pas des voies départementales. En effet, si c'est le préfet, assisté du Conseil Général et de la Commission départementale qui les administre (art. 9, loi du 21 Mai 1836), cela tient à ce que ces chemins demandent une unité d'administration qui n'eût point été obtenue si chaque municipalité intéressée avait eu à s'en charger pour sa part, et que, de plus, en dehors de leur intérêt purement communal, ils présentent par leur

importance un certain intérêt régional justifiant une participation financière du département. Mais le préfet en les administrant représente les *communes traversées* et non le département. Celui-ci, dans sa participation aux dépenses ne fait acte que de subvention.

Ce sont donc bien des voies communales, mais en raison de la nécessité de coordonner les intérêts des différentes communes, elles ne sont pas administrées par les Conseils municipaux et par les maires, mais par le Conseil général et par le préfet.

Ainsi, chaque commune traversée par une de ces voies n'est pas individuellement maîtresse de la section située sur son territoire ; elle n'en a pas à elle seule la charge et elle ne peut disposer en pleine propriété du sol qu'à la suite du déclassement du chemin.

Les dépenses de ces chemins sont centralisées et chaque commune fournit son contingent qui se perd dans la masse sans être grevé d'une affectation exclusive.

Ainsi, par exemple, les frais qu'exige l'entretien d'une section déterminée d'un chemin vicinal de grande communication ne doivent pas être mis à la charge de la commune sur le territoire de laquelle se trouve cette section : ces frais font partie de la dépense totale d'entretien à l'acquittement de laquelle chaque commune concourt en fournissant son contingent.

On a pu se demander si, en raison du développement actuel des relations d'une commune à l'autre, de l'augmentation de la circulation et de la nature différente de celle-ci, le maintien d'une classe de « chemins vicinaux ordinaires » était encore justifié à notre époque. On a fait remarquer notamment que le tourisme entraînait l'emprunt, par des usagers étrangers à la commune et même à la région, des plus

petits chemins en état de viabilité et qu'il était en conséquence déraisonnable de laisser à la charge exclusive de la commune l'entretien de tels chemins. Aussi a-t-on envisagé de supprimer purement et simplement cette catégorie et de ne laisser subsister que celles des chemins d'intérêt commun et des chemins de grande communication.

Nous ne partageons pas cette opinion. A notre avis, en effet, le développement de la circulation touristique n'a fait que créer de nouveaux courants de circulation, dans certaines régions seulement, et en n'amenant l'emprunt, par la circulation générale, de *tous les chemins* vicinaux ordinaires des communes à sites pittoresques, que très exceptionnellement. Dans la grande majorité des cas, il n'y a que *quelques chemins* du réseau parcourus par les touristes. Il suffit donc de classer ces dernières voies dans le réseau d'intérêt commun, de grande communication, ou même s'il y a lieu, de routes nationales, pour éviter à la commune d'avoir à en supporter exclusivement les frais d'entretien, et de maintenir les autres dans la catégorie des chemins vicinaux ordinaires.

D'autre part, la substitution de l'automobile aux véhicules à traction de chevaux n'a pas eu pour effet de modifier les courants de circulation, mais seulement d'augmenter l'usure des chaussées. La circulation locale reste prépondérante sur la plupart des chemins vicinaux ordinaires. Aussi, si, pour cette raison, des solutions *techniques* nouvelles s'imposent, il ne nous semble pas qu'il y ait lieu à des modifications *juridiques*.

Nous sommes donc partisans du maintien de la classe des chemins vicinaux ordinaires, sous cette réserve cependant que tous les chemins de ce réseau, sur lesquels la circulation générale est actuellement prépondérante, doivent être classés dans une catégorie supérieure.

§ 3. LA CHARTE VICINALE : LA LOI DU 21 MAI 1836. — Le premier acte législatif où les chemins vicinaux sont définis comme devant former une catégorie particulière de chemins publics est la loi des 28 Septembre-6 Octobre 1791, appelée aussi Code rural et confirmée plus tard par le décret des 16-20 frimaire an II (6 Décembre 1793).

En voici les principales dispositions :

« Art. 2. — Les chemins reconnus par le directoire de district pour être nécessaires à la communication des paroisses seront rendus praticables et entretenus aux dépens des communautés sur le territoire desquelles ils sont établis; il pourra y avoir à cet effet une imposition au marc la livre de la contribution foncière. »

« Art. 3. — Sur la réclamation d'une des communautés ou sur celle des particuliers, le directoire du département, après avoir pris l'avis de celui du district, ordonnera l'amélioration d'un mauvais chemin, afin que la communication ne soit interrompue dans aucune saison, et il en déterminera la largeur. »

Un arrêté du directoire du 23 messidor an V (11 Juillet 1797) prescrit ensuite, dans chaque département, la confection d'un état général des chemins vicinaux dans les termes ci-après :

« Art. 1^{er}. — Dans chaque département de la République, l'Administration centrale fera dresser un état général des chemins vicinaux de son arrondissement, de quelque espèce qu'ils puissent être.

« Art. 2. — D'après cet état, elle constatera l'utilité de chacun des chemins dont il sera composé.

« Art. 3. — Elle désignera ceux qui, à raison de leur uti-

lité doivent être conservés et prononcera la suppression de ceux reconnus inutiles.

« Art. 4. — L'emplacement de ces derniers sera rendu à l'agriculture. »

Peu de temps après intervient la loi du 11 Frimaire an VII (1^{er} Décembre 1798) qui dispose en son article 9 que « l'entretien du pavé pour les parties qui ne sont pas grandes routes et la voirie des chemins vicinaux dans l'étendue de la commune » sont compris dans les dépenses communales, et, dans son article 7, elle énumère les différentes recettes que la commune peut affecter à cet entretien, que la loi de 1791 avait mis à la charge exclusive de la propriété foncière.

Le Code Civil, par ses articles 537 et 538, range les chemins, routes et rues dans le domaine public.

Un arrêté des Consuls du 4 Thermidor an X (23 Juillet 1802), motivé par l'insuffisance des ressources communales qui laissait sans effet pratique la loi du 11 Frimaire an VII, après avoir rappelé que les chemins vicinaux étaient à la charge des communes, prescrivit aux Conseils municipaux d'émettre leur avis sur le mode le plus convenable pour assurer la réparation de ces chemins, et de proposer à cet effet « l'organisation qui leur paraîtrait devoir être préférée pour la prestation en nature ».

Il s'agissait là de faire revivre l'ancienne « corvée » mais en lui apportant toutes améliorations qu'il convenait.

C'est ce que le ministre de l'Intérieur s'est proposé par l'instruction du 7 Prairial an XIII (27 Mai 1805). Ce texte tendait à une répartition plus équitable des charges ; il établissait, en outre, le principe de la conversion et du rachat de la prestation en argent pour la construction des ouvrages d'art.

Les règles tracées par cette instruction demeurèrent en

vigueur pendant toute la durée du Premier Empire et pendant les premières années de la Restauration. La prestation fut alors employée comme principal moyen d'entretien des chemins vicinaux.

Mais en 1818, une disposition de la loi de finances (15 Mai) amena l'abandon de la prestation.

Cette disposition stipulait que toutes impositions extraordinaires pour dépenses communales ne pourraient être votées par le Conseil municipal qu'avec l'adjonction à cette assemblée des contribuables de la commune les plus imposés, et perçue qu'en vertu d'une ordonnance royale. L'administration ayant cru devoir assimiler la prestation en nature à une imposition extraordinaire, les difficultés pour son vote devinrent telles que les communes furent amenées bien vite à renoncer à l'emploi de cette ressource sans pour cela la remplacer par une contribution équivalente.

Aussi les chemins vicinaux ne tardèrent-ils guère à retomber dans l'état de dégradation qu'ils présentaient avant 1802.

Entre temps, une loi du 9 Ventose an XIII (28 Février 1805) avait fixé dans les termes ci-après la largeur à attribuer aux chemins vicinaux :

« Art. 6. — L'Administration publique fera rechercher et reconnaître les anciennes limites des chemins vicinaux et fixera d'après cette reconnaissance, leur largeur, suivant les localités, sans pouvoir cependant, lorsqu'il sera nécessaire de l'augmenter, la porter au-delà de six mètres, ni faire aucun changement aux chemins qui excèdent actuellement cette dimension.

« Art. 7. — A l'avenir, nul ne pourra planter sur le bord des chemins vicinaux, même dans sa propriété, sans leur conserver la largeur qui leur a été fixée en exécution de l'article précédent.

La loi du 16 Septembre 1807 avait, d'autre part, édicté différentes prescriptions intéressant les chemins vicinaux. Elle avait notamment décidé le principe de la coopération de l'Etat, des départements, des arrondissements, et des communes dans les dépenses des travaux publics, et, en particulier, pour l'ouverture et l'entretien des chemins vicinaux d'intérêt collectif. Elle avait attribué aux maires le pouvoir de donner des alignements le long des rues et chemins pourvus de plans régulièrement arrêtés.

La nécessité d'assurer la réparation des chemins vicinaux détermina le gouvernement à rechercher et à édicter de nouvelles dispositions capables de conjurer le mal dont ils souffraient, depuis l'abandon de la prestation. Tel fut le but de la loi du 28 Juillet 1824.

Cette loi maintenait le principe qu'il devait être pourvu aux dépenses ordinaires des chemins au moyen des revenus communaux. Elle autorisait, en cas d'insuffisance, la création de deux journées de prestation qui pouvaient être votées sans l'assistance des plus imposés, contrairement à ce qui avait eu lieu précédemment. Elle admettait, en outre, la perception de cinq centimes additionnels au principal des quatre contributions directes en cas d'insuffisance des revenus ordinaires et des journées de prestation. Pour des travaux exceptionnels, elles prévoyait le vote d'impositions extraordinaires à faire sanctionner par des ordonnances royales. Elles renfermait enfin quelques nouvelles dispositions destinées à favoriser l'amélioration des chemins vicinaux.

Malheureusement la loi de 1824, elle non plus, ne donna pas de résultats satisfaisants. Les mesures qu'elle prescrivait, notamment celles concernant le vote des ressources à affecter à l'entretien des chemins, présentaient un caractère facultatif, et l'autorité supérieure ne disposait d'aucun moyen coercitif

pour vaincre la mauvaise volonté ou l'indifférence des communes. D'autre part, les travaux de tous les chemins vicinaux étaient laissés, sans contrôle, à la seule direction des maires, qui, dans la très grande majorité des communes, n'avaient ni le temps, ni les capacités nécessaires pour assurer l'emploi convenable des ressources. Enfin, les chemins vicinaux ne se distinguaient pas nettement des chemins ruraux pour lesquels aucune ressource spéciale n'était prévue.

Non seulement ces deux catégories de chemins étaient presque toujours confondues dans les arrêtés de classement, mais bien souvent on appliquait les dispositions légales qui se référaient exclusivement aux chemins vicinaux à tous les chemins publics classés et non classés.

Les Conseils Généraux et les pouvoirs publics s'émurent de la situation qui présentait les plus fâcheux inconvénients et il apparut nécessaire d'étendre l'autorité du préfet sur ce service public. Ce ne fut cependant pas sans une longue hésitation qu'on se décida à restreindre sur ce point les attributions des municipalités.

C'est la loi du 21 Mai 1836 qui réalisa ces modifications en constituant la charte organique de la voirie vicinale.

Cette loi est ainsi capitale dans l'histoire de la législation des chemins vicinaux, c'est une loi pratique dans laquelle ont été résumées toutes les dispositions résultant de l'expérience acquise et qui a maintenu des lois antérieures tout ce que cette expérience n'avait pas condamné.

L'entretien des chemins qui jusqu'alors était facultatif, devient *obligatoire* : les préfets sont pourvus de moyens de coercition pour suppléer par l'action directe à l'indifférence ou l'inertie des communes, notamment en ce qui concerne le vote des ressources nécessaires à l'entretien des chemins.

Voici les dispositions principales de ce nouveau texte :

« Art. 1^{er}. — Les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes, sauf les dispositions de l'article 7 ci-après.

« Art. 2. — En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide, soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes et dont le maximum est fixé à cinq.

Le Conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources ou toutes les deux concurremment.

« Art. 5. — Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet pourra, d'office, soit imposer la commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux. »

Diverses catégories sont établies d'après leur importance et les départements ont la faculté de concourir à l'entretien de ceux de ces chemins qui peuvent intéresser à la fois plusieurs communes.

« Art. 6. — Lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, le préfet (actuellement le Conseil général, depuis la loi de 1871) sur l'avis des Conseils municipaux, désignera les communes qui devront concourir à sa construction ou à son entretien et fixera la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribuera ». (Cet article concerne les chemins d'intérêt commun).

« Art. 7. — Les chemins vicinaux peuvent, selon leur importance, être déclarés chemins vicinaux de grande communication par le Conseil général, sur l'avis des Conseils

municipaux, des Conseils d'arrondissement et sur la proposition du préfet.

Sur les mêmes avis et proposition, le Conseil général détermine la direction de chaque chemin vicinal de grande communication et désigne les communes qui doivent contribuer à sa construction ou à son entretien.

Le préfet (actuellement le Conseil général) fixe la largeur et les limites des chemins et détermine annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend, statue (le préfet) sur les offres faites par les particuliers associations de particuliers ou de communes.

« Art. 8. — Les chemins vicinaux de grande communication et, dans des cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux, pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux...

« Les communes acquitteront la portion des dépenses mise à leur charge au moyen de leurs revenus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au moyen de deux journées de prestation sur les trois journées autorisées par l'article 2 et des deux tiers des centimes votés par le Conseil municipal en vertu du même article.

« Art. 9. — Les chemins de grande communication sont placés sous l'autorité du préfet. »

Les préfets sont chargés d'organiser des corps d'agents spéciaux ayant un caractère officiel pour la direction des travaux et la surveillance des chemins vicinaux.

« Art. 11. — Le préfet pourra nommer des agents-voyers (actuellement des ingénieurs du service vicinal); leur traitement sera fixé par le Conseil général. Ce traitement sera prélevé sur les fonds affectés aux travaux. Les agents-voyers

prêteront serment ; ils auront le droit de constater les contraventions et délits et d'en dresser des procès-verbaux. »

Enfin tous les chemins vicinaux sont l'objet de dispositions spéciales et sont en particulier soumis à un règlement établi par le préfet.

« Art. 21. — Dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, chaque préfet fera, pour en assurer l'exécution, un règlement qui sera communiqué au Conseil général et transmis avec ses observations au ministre de l'Intérieur pour être approuvé, s'il y a lieu.

Ce règlement fixera, dans chaque département, le maximum de la largeur des chemins vicinaux ; il fixera, en outre, les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure, les époques auxquelles les prestations en nature devront être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâche et statuera, en même temps, sur tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage et à tous autres détails de surveillance et de conservation. »

La loi du 21 mai 1836 est ainsi une loi générale et organique ; elle est à la fois locale et décentralisatrice, par l'obligation qu'elle impose aux administrateurs pour l'application de ses principes, de faire des règlements spéciaux.

Sans doute, comme nous le verrons par la suite, a-t-elle été complétée ou modifiée ultérieurement dans plusieurs de ses articles. Cependant ses dispositions principales sont toujours en vigueur.

La loi a fait l'objet pour son exécution d'une instruction

ministérielle très développée qui porte la date du 28 Juin de la même année.

§ 4. — CARACTÉRISTIQUE DU RÉGIME ADMINISTRATIF DES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES. — Il résulte du texte de la loi du 21 mai 1836 que les chemins vicinaux *ordinaires* sont tous les chemins vicinaux qui, n'intéressant qu'une seule commune, ne sont pas régis par les prescriptions des articles 6, 7, 8, et 9 de la dite loi.

L'expression « chemin vicinal ordinaire », qui ne figure pas dans le texte de la loi du 21 mai 1836, a été employée par les auteurs après sa promulgation, mais elle ne fut consacrée officiellement que dans le règlement général type du 21 Juillet 1854. Le texte législatif qui, le premier, en fait mention, est la loi du 24 Juillet 1867.

Les chemins vicinaux ordinaires nous apparaissent ainsi comme étant des chemins entièrement à la charge de la commune, administrés par le maire, assisté du Conseil municipal.

Cependant ces chemins, en raison de leur importance, sont soumis à une réglementation spéciale qui diffère de celle des autres voies communales.

En effet, alors que les voies urbaines et les chemins ruraux sont, quant à leur administration, sous le pouvoir discrétionnaire des municipalités qui peuvent n'affecter à leur entretien que des ressources insuffisantes et même négliger complètement cet entretien, que, par ailleurs, ces municipalités ne sont pas dans l'obligation de confier la direction des travaux à un personnel déterminé, le préfet, lorsqu'il s'agit des chemins vicinaux ordinaires, peut imposer, jusqu'à concurrence d'un certain maximum, le vote de ressources spéciales destinées à assurer leur entretien et ces ressources votées, les municipalités sont dans l'obligation d'en faire emploi; d'autre part, c'est sous la direction d'un personnel technique, nommé

par le préfet en conformité de l'article 11 de la loi de 1836, que doivent être obligatoirement exécutés les travaux des chemins vicinaux ordinaires. Enfin, le contrôle que le préfet exerce sur l'administration communale se trouve considérablement étendu en ce qui concerne l'administration de ces chemins.

CHAPITRE II

VUE GÉNÉRALE SUR LA RÉGLEMENTATION DES CHEMINS VICINAUX PRINCIPALES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

§ 1 .— AUTORITÉ RESPECTIVE DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS. — Les règles générales qui régissent l'administration des chemins vicinaux résultent des lois, des règlements d'administration publique, des décrets pris en Conseil d'Etat, des décrets simples et des arrêtés, instructions ou circulaires ministériels.

Ces différents actes, nous croyons bon de le rappeler, n'ont cependant pas la même autorité.

Les prescriptions des lois sont impératives; si leur sens est obscur, il appartient aux tribunaux administratifs ou judiciaires, suivant les cas, de les interpréter.

Les règlements d'administration publique sont des décrets pris en Conseil d'Etat en vertu d'une invitation expresse donnée par une loi au Président de la République; ces règlements n'ont pas même force que la loi, car certaines de leurs dispositions, qui excèderaient la limite de la délégation donnée au chef de l'Etat, peuvent être annulées pour excès de pouvoir par la Haute assemblée.

Les décrets pris en Conseil d'Etat et les décrets simples ont force obligatoire tant que leurs dispositions n'ont pas été reconnues contraires à la loi par le Conseil d'Etat.

Les décrets, les arrêtés ministériels ou préfectoraux peuvent contenir des dispositions générales ou des dispositions individuelles. Dans le premier cas, on les appelle « réglementaires » et ils s'appliquent à tous ; dans le second cas, les particuliers auxquels ils s'appliquent conservent toujours la faculté d'en discuter la légalité par les voies de droit commun.

Quant aux circulaires ministérielles, elles n'ont que la valeur de simples instructions et ne lient que les fonctionnaires subordonnés au ministre. Cependant ces instructions revêtent un caractère obligatoire quand elles sont reproduites par les préfets ou par les maires dans des arrêtés régulièrement pris en vertu d'un texte de loi. C'est le cas notamment du règlement départemental sur les chemins vicinaux qui a été pris par les préfets en vertu de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836 et qui reproduit les dispositions insérées dans un règlement général type, qui, lui, n'est qu'une simple instruction ministérielle.

§ 2. — LOIS ET DÉCRETS. — Les lois et les principaux décrets qui ont complété ou modifié la loi du 21 mai 1836 sont les suivants :

1° Loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918 et remplacée par les décrets des 8 août et 30 octobre 1935, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

2° Loi du 24 mai 1842, qui réglemente le classement dans la voirie vicinale des portions délaissées de routes nationales.

3° Loi du 7 avril 1851 et les décrets rendus pour son exécution, sur les travaux aux chemins situés dans la zone frontière.

4° Loi du 30 mai 1851, sur la police du roulage, et décret du 27 mai 1921, dit Code de la route.

5° Loi du 18 juin 1859, relative aux prestations à fournir

sur les chemins vicinaux par les personnes qui ont commis des délits forestiers.

6° Loi du 4 mai 1864 qui confie aux sous-préfets le droit de délivrer des alignements dans certains cas.

7° Loi du 8 juin 1864, relative aux rues formant le prolongement des chemins vicinaux.

8° Loi du 21 juillet 1870, relative à l'affectation aux chemins ruraux de l'excédent des prestations des chemins vicinaux.

9° Loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, qui contient diverses dispositions (art. 44, 46, 58, 86 et 88), concernant les chemins vicinaux.

10° La loi du 12 mars 1880, et le décret du 3 juin 1880 rendu pour son application, qui détermine les conditions dans lesquelles l'Etat accorde des subventions pour la construction des chemins vicinaux.

11° Loi du 5 avril 1884, modifiée par le décret du 5 novembre 1926, sur les Conseils municipaux, qui contient plusieurs dispositions concernant les chemins vicinaux (art. 98, alignements et permissions de voirie; art. 136 qui comprend les dépenses des chemins vicinaux au nombre des dépenses obligatoires des communes; art. 133 et 141, ce dernier modifié par la loi du 7 avril 1902, qui prévoient, le premier des centimes ordinaires, le second des centimes extraordinaires spécialement affectés à la vicinalité).

12° Loi du 22 juillet 1889, sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture, notamment en ce qui concerne les difficultés soulevées par l'interprétation des marchés passés avec les entrepreneurs des travaux et par le recouvrement des prestations.

13° Loi du 29 décembre 1892, qui a modifié les articles 14, 17 et 19 de la loi de 1836 sur les occupations temporaires.

14° Loi du 21 juin 1898, sur le Code rural, dont plusieurs articles, relatifs aux voies publiques, sont applicables aux chemins vicinaux.

15° Loi du 10 juillet 1901, article 7, qui a assujetti aux prestations les véhicules automobiles.

16° Loi du 31 mars 1903, dont l'article 5 institue la taxe vicinale.

17° Décret du 10 avril 1914, qui a fixé le taux des subventions de l'Etat dans les travaux subventionnés, en vertu de la loi du 12 mars 1880.

18° Loi du 14 mars 1919, sur les plans d'alignement.

19° Loi du 19 juillet 1924, sur les plans d'aménagement et d'extension.

20° Loi du 31 mars 1923, sur la délivrance des permissions de voirie et des alignements sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

21° Décret du 28 décembre 1926, relatif à l'unification des compétences en matière de voirie.

22° Loi du 22 juillet 1927 et décret du 14 décembre 1927, relatifs au titre d'ingénieur du service vicinal.

23° Loi du 16 avril 1930, modifiée par la loi du 31 mars 1932, supprimant les contingents sur la taxe vicinale pour l'entretien des grandes lignes.

24° Décrets des 19 février 1931, 4 avril 1935 et 7 octobre 1936, établissant un nouveau barème pour les subventions de l'Etat en faveur des chemins vicinaux.

25° Divers décrets ayant modifié celui du 31 décembre 1922, dit Code de la route.

§ 3. — CIRCULAIRES ET INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES. —

Les circulaires ministérielles concernant les chemins vicinaux sont très nombreuses.

Parmi les principales, nous citerons :

L'instruction générale du 24 juin 1936, pour l'exécution de la loi du 21 mai précédent.

L'instruction générale du 6 décembre 1870 et le règlement type de la même date.

La circulaire du 20 août 1881, pour l'application de la loi du 12 mars 1880, qui contient en annexes :

- a) une collection de types d'ouvrages d'art,
- b) un cahier des charges générales pour l'exécution des travaux (modifié par la circulaire du 1^{er} février 1881),
- c) des modèles de devis particuliers, avant-métré, détail estimatif, analyse et bordereau des prix,

Le programme pour la rédaction des projets du 20 mars 1893, remplaçant celui qui formait l'annexe n° 1 de l'instruction générale du 6 décembre 1870,

L'instruction générale du 25 juillet 1898, relative à la préparation des programmes de travaux à subventionner en vertu de la loi du 12 mars 1880,

Le cahier des clauses et conditions générales à imposer aux entrepreneurs des travaux aux chemins vicinaux du 28 février 1918;

Le cahier des charges pour l'exécution des travaux aux chemins vicinaux du 1^{er} février 1921;

L'instruction sur le calcul des ponts métalliques et en béton armé du 15 février 1921.

En raison de l'importance particulière de l'instruction générale du 6 décembre 1870 et du règlement type portant la même date, ces deux documents vont être examinés dans le paragraphe 4 du présent chapitre.

§ 4. — RÈGLEMENT GÉNÉRAL ET INSTRUCTION GÉNÉRALE.
— Après la promulgation de la loi de 1836, les préfets prirent, chacun pour son département, le règlement en forme d'arrêté prévu par l'article 21 de la dite loi.

Ces règlements présentant entre eux de nombreuses difficultés, le ministre estima en 1854 qu'il convenait, pour maintenir l'unité de législation, de rédiger tous ces règlements départementaux sur une base uniforme, et, par une circulaire du 21 juillet 1854, il prescrivit aux préfets de préparer un nouveau règlement conforme à un règlement général type joint à sa circulaire et de n'apporter à son texte d'autres modifications « que celles qui seraient impérieusement commandées par les habitudes des localités ».

Mais le règlement général de 1854 excédait les limites de la délégation donnée aux préfets par l'article 21 de la loi de 1836 ; en effet, il ne se limitait pas aux objets déterminés par cet article et traitait, en outre, de questions générales relatives à l'administration des chemins vicinaux.

Les règlements départementaux que venaient d'établir les préfets, se trouvaient ainsi entachés d'illégalité et n'avaient en conséquence aucune force exécutoire.

Aussi, en 1870, le ministre de l'Intérieur décida-t-il de scinder le règlement de 1854 en deux documents : un nouveau texte de règlement départemental statuant sur les seuls points déterminés par l'article 21 de la loi de 1836 et, d'autre part, une instruction générale traitant de l'ensemble des dispositions concernant la voirie vicinale, y compris celles qui figuraient dans le règlement général.

Ces deux documents portent la date du 6 décembre 1870.

L'instruction générale comprend, d'une part, un texte complet en 319 articles des règles qui régissent les chemins vicinaux et, d'autre part, un recueil de 80 modèles de formules, tableaux ou états auxquels se réfèrent divers articles du texte de l'instruction générale, ou du règlement général.

L'instruction générale a la valeur d'une simple instruction ministérielle ; son but a été de réunir en un même docu-

ment à l'usage des autorités chargées de l'administration des chemins vicinaux, les prescriptions législatives ou réglementaires, ainsi que les décisions de jurisprudence et les décisions ministérielles éparses dans divers recueils ou documents; c'est une sorte de code vicinal, aux prescriptions duquel doivent se conformer les fonctionnaires chargés, à un titre quelconque, des affaires vicinales.

Mais les dispositions de ces instructions n'ont pas par elles-mêmes, force de loi, c'est à dire qu'elles ne sont pas opposables à des tiers, à l'égard desquels des sanctions ne peuvent être prises qu'en vertu de textes législatifs ou réglementaires.

Le règlement général du 6 décembre 1870 ne comprend que 268 articles, alors que le règlement général du 21 juillet 1854 en comprenait 391 : toutes les dispositions qui s'appliquaient à des objets autres que ceux visés à l'article 21 de la loi de 1832, ont été reportées dans l'instruction générale.

Le règlement général n'a pas non plus, par lui-même, force exécutoire, mais les dispositions qu'il contient acquièrent cette force du fait que le préfet les a insérées dans un règlement départemental qu'il peut prendre légalement, en vertu de l'article 21 de la loi de 1836.

Cependant, tout intéressé a naturellement le droit de contester la légalité de ces dispositions, soit directement par la voie du recours pour excès de pouvoir, soit lorsque l'application lui en est faite.

Le règlement départemental n'est exécutoire qu'après avoir été publié comme tous les règlements administratifs; il doit être inséré au recueil des actes administratifs et publié dans toutes les communes du département.

Le règlement départemental doit être préparé par l'ingénieur en chef du service vicinal en forme d'arrêté, puis, après

avoir été revêtu de la signature du préfet, il doit être soumis au Conseil général, à qui il appartient seulement d'émettre un avis (art. 21 loi du 21 mai 1836, art. 50, loi du 10 août 1871). Le règlement est ensuite transmis par le préfet avec ses observations au ministre de l'Intérieur pour être approuvé s'il y a lieu (art. 21, loi du 21 mai 1836); ces formalités sont obligatoires non seulement pour l'établissement de tous nouveaux règlements, mais encore pour toutes modifications aux règlements existants. Il en résulte qu'un article du règlement général ne peut être abrogé par un simple arrêté préfectoral (Cass. 16 mars 1850 D. P. 50 - 5 - 401).

§ 5. — DISPOSITIONS SPÉCIALES AU DÉPARTEMENT DE LA SEINE ET A L'ALGÉRIE. — En principe, la législation vicinale est applicable au département de la Seine comme aux autres départements.

Cependant, la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux ne s'appliquant pas au département de la Seine, celui-ci reste régi à ce point de vue par la loi du 18 juillet 1866 dont les effets ont été prorogés, jusqu'à ce qu'une nouvelle loi intervienne, par les lois du 16 septembre 1871 et 21 mars 1873.

En ce qui concerne l'Algérie, c'est le décret du 5 juillet 1854 qui lui a donné une réglementation analogue à celle de la loi du 21 mars 1836.

§ 6. — AUTRES SOURCES DU DROIT. — En dehors des lois, règlements et instructions ministérielles, nous avons pour nous éclairer sur les règles de droit applicables aux chemins vicinaux, les arrêts et les jugements des tribunaux de l'ordre judiciaire et administratif, parmi lesquels la jurisprudence du Conseil d'Etat occupe une place prépondérante.

Enfin, nous pouvons en dernier lieu, s'il ne nous est pas possible de recourir à une des sources du droit que nous ve-

nons d'énumérer, nous référer à l'opinion des auteurs d'ouvrages publiés sur ces questions.

Nous consulterons ainsi avec fruit notamment le *Traité des chemins vicinaux*, par Henry ; les ouvrages tout récents de M. Monsarrat : « *Chemins vicinaux, routes nationales, routes départementales* », — « *Les travaux communaux* », — « *Marchés de travaux et fournitures des communes* », et les « *Annales de la voirie vicinale* ».

CHAPITRE III

ORGANISATION DU SERVICE CHARGÉ DE L'ADMINISTRATION DES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES

§ 1^{er}. LE SERVICE VICINAL. — L'administration technique de tous les chemins vicinaux, chemins vicinaux ordinaires, chemins vicinaux d'intérêt commun, chemins vicinaux de grande communication, est, comme nous l'avons dit supra, chap. 1^{er} § 4, confiée à un personnel dont l'ensemble est communément désigné sous le nom de « Service vicinal ».

Il convient cependant de remarquer que ce « service vicinal » participe à la fois à deux services publics différents :

1° Le service public des chemins vicinaux ordinaires qui est un service public nettement communal et qui dès lors est dirigé par le maire ;

2° Le service public des grandes lignes (chemins de grande communication et chemin d'intérêt commun) qui est aussi un service communal, mais qui, pour les raisons énoncées plus haut, chapitre I^{er}, §2, est dirigé par le préfet.

Comme l'objet de notre étude est le premier de ces services publics, nous n'emploierons pas, et cela afin d'éviter toute confusion, les termes « Service vicinal » pour désigner les techniciens qui concourent à la marche de ce service. Nous dirons, lorsque nous parlerons d'eux : « les ingénieurs du service vicinal ».

Nous entendons par « Service public des chemins vicinaux ordinaires » l'entreprise qui a pour but de pourvoir à la

création, à l'entretien et à la conservation des chemins vicinaux ordinaires de la commune, cette entreprise comprenant toutes les autorités qui participent à l'administration des chemins vicinaux ordinaires, y compris les ingénieurs du service vicinal, le personnel subalterne d'exécution (cantonniers et auxiliaires), le matériel et les deniers destinés à atteindre les buts énoncés ci-dessus.

Le Service public des chemins vicinaux ordinaires ne constitue pas une personne morale distincte de la commune.

Il en résulte que toute action ou toute défense judiciaire relative à une contestation intéressant un chemin vicinal ordinaire, doit être introduite par le maire au nom de la commune, et le maire doit être préalablement autorisé par le Conseil municipal à ester en justice (Loi du 5 avril 1884, art. 4).

§ 2. — AUTORITÉS PARTICIPANT A L'ADMINISTRATION DES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES. — La première des autorités concourant à l'administration des chemins vicinaux ordinaires que nous citerons sera, naturellement, le Conseil municipal, qui est l'organe délibérant.

Le maire est chargé d'exécuter les décisions de cette assemblée ; il dirige le service.

Le préfet n'a pas un rôle de direction ; il exerce seulement son contrôle sur les actes du Conseil municipal et du maire.

La Commission départementale est aussi un organe de contrôle, le droit qu'elle possède ainsi faisait partie de certains pouvoirs de tutelle exercés par le préfet sur l'administration communale et que la loi de 1871 a transférés à la Commission départementale.

Les ingénieurs dont nous avons parlé au paragraphe I du présent chapitre, ne sont que des agents d'exécution ; mais leur collaboration est imposée au maire et ils ont pour mission

d'assurer l'exécution des travaux conformément aux règles de l'art.

Tels sont les principaux organes qui jouent un rôle dans l'administration des chemins vicinaux.

D'autres autorités, sans doute, participent également à cette administration, mais dans certains cas, peu nombreux du reste :

Le Sous-préfet et le Conseil général, qui ont quelques attributions de contrôle ;

Le Conseil d'arrondissement, chargé de donner son avis sur diverses questions ;

Le ministre de l'Intérieur, qui, tout en n'exerçant que d'assez haut un contrôle sur la marche du service, a cependant à intervenir lorsque des travaux neufs sont exécutés sur des chemins au moyen de subventions de l'Etat. Il est assisté par un Conseil technique : le Comité consultatif de la vicinalité.

Nous ne décrivons pas la composition de ces différents organes, ce qui dépasserait le cadre de notre sujet ; il nous faut cependant faire une exception pour le personnel technique.

§ 3. — LES INGÉNIEURS DU SERVICE VICINAL. — L'article 11 de la loi du 21 mai 1836, modifié par la loi du 22 juillet 1927, donne au préfet le pouvoir de nommer « les ingénieurs du service vicinal ».

D'autre part, l'article 46 de la loi du 10 août 1871 attribue au Conseil général le droit de désigner le personnel auquel sera confié le service des chemins de grande communication et d'intérêt commun (déjà la loi du 18 juillet 1866, en son art. 1^{er} avait donné ce droit au Conseil général). Il ne peut cependant procéder à cette désignation qu'à la suite d'une instruction faite par le préfet, en conformité des prescriptions

de l'article 3 de la loi du 10 août 1871. Il peut examiner les modifications à apporter dans l'organisation du service (conf. Cons. d'Et. 22 déc. 1922. ann. chem. vic. 1923 p. 65).

D'après un décret en Conseil d'Etat du 10 août 1875 (Berger-Levrault, les Conseils généraux, p. 865), la disposition de l'article 46-7° précitée confère seulement aux Conseils généraux le pouvoir de choisir entre les deux services de voirie régulièrement constitués, à savoir : le corps des fonctionnaires des ponts et chaussées et le corps spécial des ingénieurs du service vicinal ; elle ne leur permet pas de créer une troisième catégorie d'agents, que ne prévoit d'ailleurs aucune loi. Mais pour les chemins vicinaux ordinaires, ni la loi de 1836, ni la loi de 1871, ni celle du 5 avril 1884, ne contiennent de dispositions analogues à celle qui figure dans l'article 46-7° précité, relativement aux chemins de grande communication. Il convient donc d'admettre que, par application de l'article 11 de la loi de 1836 (modifié par la loi du 22 juillet 1927), c'est au préfet qu'il appartient de désigner le personnel chargé des chemins vicinaux ordinaires. En fait, le préfet ne désigne, et cela dans l'intérêt du bon fonctionnement du service, que les ingénieurs chargés des chemins de grande communication ou d'intérêt commun.

Lorsque l'administration des chemins vicinaux est confiée aux fonctionnaires du corps des ponts et chaussées, ceux-ci sont considérés, pour l'application des règlements, comme étant des ingénieurs d'un cadre spécial : le cadre des ingénieurs du service vicinal. Ils agissent, pour tout ce qui concerne les chemins vicinaux, en qualité d'ingénieurs du service vicinal, relevant du préfet, et non en qualité de fonctionnaires du corps des ponts et chaussées, dépendant du ministère des Travaux publics.

Le cadre des ingénieurs du service vicinal comprend nor-

malement un ingénieur en chef, des ingénieurs principaux, des ingénieurs et des ingénieurs adjoints.

L'ingénieur en chef dirige l'ensemble du service.

Les ingénieurs principaux sont placés immédiatement sous les ordres de l'ingénieur en chef ; ils sont généralement à la tête d'un arrondissement ou d'une fraction du département appelée « inspection ».

Les ingénieurs et les ingénieurs-adjoints sont subordonnés aux ingénieurs principaux et dirigent chacun une circonscription dont l'étendue, en général, est un peu supérieure à celle d'un canton.

La cadre des ingénieurs du service vicinal n'étant toutefois fixé par aucune disposition législative ou réglementaire, le préfet et le Conseil général peuvent créer toute autre catégorie d'emplois qu'ils estimeraient favorable à une bonne administration des chemins vicinaux.

Il résulte de la jurisprudence que les ingénieurs du service vicinal sont incontestablement des fonctionnaires. Ils engagent, par leurs actes, alors même que ces actes constitueraient des fautes personnelles, la responsabilité financière des communes intéressées aux chemins.

La nomination des ingénieurs du service vicinal dépend exclusivement du préfet, en conformité de l'article 11 de la loi du 21 mai 1836, modifié par la loi du 27 juillet 1927 (Cons. d'Et. 25 juin 1919, Rec. Leb. p. 616).

Le préfet n'est pas tenu, pour ces nominations, de suivre les propositions de l'ingénieur en chef (Cons. d'Et. 21 nov. 1923 ; ann. chem. vic. 1924-2-81) ; il exerce son pouvoir sous le contrôle du ministère de l'Intérieur.

C'est aussi au préfet qu'il appartient, en vertu de son droit de nomination de fixer les avancements du personnel des ingénieurs (Cons. d'Et. 2 mars 1923 ; ann. chem. vic. 1923,

2-290) ; cependant, s'il existe dans le département un statut du personnel, le préfet doit se conformer aux règles qui y sont prescrites (même arrêt) ; c'est également le préfet qui est compétent pour infliger les sanctions disciplinaires et pour prononcer la mise à la retraite des ingénieurs, mais le Conseil général peut, pour raison d'économie, supprimer le crédit afférent à un emploi d'ingénieur du service vicinal, (Cons. d'Et. 22 déc. 1922, ann. chem. vic. 1923-2-65).

C'est au Conseil général qu'il appartient de fixer le traitement des ingénieurs (loi du 21 mai 1836, art. 11).

Ce traitement est prélevé sur les fonds affectés aux travaux (loi du 21 mai 1836, art. 11) ; il peut cependant être imputé pour partie sur les fonds communaux (mais non sur les fonds de subvention alloués par l'Etat en vertu de la loi du 12 mars 1880).

Il résulte de ce que nous venons d'exposer que ni le maire, ni le Conseil municipal n'interviennent dans la nomination et dans la fixation du traitement des ingénieurs du service vicinal.

Les ingénieurs ont reçu du règlement général sur les chemins vicinaux des attributions nettement déterminées, d'ordre presque exclusivement technique.

Nous aurons à examiner ces attributions dans les chapitres qui vont suivre.

Signalons cependant que tous les agents du service sont placés sous les ordres de l'ingénieur en chef, qui peut procéder lui-même, quand il le juge utile, aux opérations prescrites par le règlement à ses subordonnés, et que les ingénieurs principaux ont la même faculté dans leurs arrondissements respectifs (règl. gén. art. 18 ; instr. gén. art. 130).

CHAPITRE IV

PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE DES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES

§ 1. — RELATIONS ENTRE LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS QUI PARTICIPENT A L'ADMINISTRATION DU RÉSEAU VICINAL ORDINAIRE. — Il est rare que la décision qui doit intervenir sur une affaire déterminée soit prise souverainement par une seule des autorités que nous avons énumérées plus haut. Il n'en est ainsi que pour les actes d'exécution de peu d'importance.

Dans la plupart des cas, l'autorité qui est compétente pour prendre la décision ne statue qu'après consultation préalable d'une ou de plusieurs autorités inférieures, et sa décision est fréquemment soumise à l'approbation d'une autorité supérieure.

Même lorsque la décision n'est pas assujettie à l'approbation, il arrive parfois que cette décision puisse être l'objet d'un appel devant une autorité supérieure. Il en est ainsi des décisions de la Commission Départementale.

D'autre part, si la consultation préalable d'une autorité inférieure s'impose, il convient de distinguer entre les cas dans lesquels l'autorité compétente ne peut statuer que conformément à l'avis de cette autorité inférieure et ceux dans lesquels elle ne sera pas tenue de suivre cet avis.

Le problème de la détermination des compétences doit être envisagé à la lumière des observations ci-dessus.

§ 2. — AUTORITÉ COMPÉTENTE. — SANCTION DES DÉCISIONS IRRÉGULIÈRES. — L'incompétence est « l'inaptitude légale d'une autorité à prendre une décision, à faire un acte non compris dans ses attributions » (Laferrière, Traité de juridiction administrative et des recours contentieux, tome 2, p. 496).

Il y aura ainsi incompétence lorsque le maire empiètera sur les attributions du préfet, lorsque le Conseil municipal empiètera sur les attributions du maire, lorsque la commission départementale empiètera sur celle du Conseil municipal.

Il n'y a pas lieu de distinguer ici, comme en matière judiciaire, entre l'incompétence absolue, qui n'est pas susceptible de se couvrir et l'incompétence relative qui l'est ; l'incompétence en matière administrative est d'ordre public et le Conseil d'Etat pourrait retenir d'office l'incompétence, même si la requête avait omis d'invoquer ce grief.

L'incompétence peut se manifester dans les questions qui nous intéressent de différentes façons :

1° — empiètement d'une autorité inférieure sur une autorité supérieure. C'est le cas d'un arrêté municipal substitué à un arrêté préfectoral, d'une délibération d'un Conseil municipal prise à la place d'une décision de la Commission départementale ;

2° — empiètement d'une autorité supérieure sur une autorité inférieure : c'est le cas d'une décision que serait prise directement par le supérieur hiérarchique dans une affaire où le droit de décision appartient à l'un de ses subordonnés. Il faut cependant que l'autorité supérieure ait statué d'office et non sur recours hiérarchique. Nous citerons comme exemple le cas où un Conseil général aurait statué au lieu et place d'une Commission départementale. Mais il n'y a pas incompétence dans le cas où l'autorité supérieure a reçu de la loi le pouvoir de se substituer à l'autorité inférieure : tel le cas où

le préfet, en vertu des articles 85, 98, et 99 de la loi du 5 avril 1884, peut se substituer au maire ;

3° — empiètement d'une autorité hiérarchisée sur une autorité non hiérarchisée et réciproquement : c'est le cas où la Commission départementale empiète sur les attributions du préfet, le Conseil municipal sur celles du maire ou inversement.

Il n'y a pas lieu de considérer comme incompétence le fait par une autorité de décliner à tort sa compétence ; il y a là une « violation de la loi ».

Il y a de même violation de la loi ou vice de forme et non incompétence, lorsqu'une autorité statue sans avoir pris l'avis de l'autorité inférieure qu'elle devait consulter préalablement.

Les actes administratifs viciés par incompétence, violation de la loi ou vice de forme, peuvent être l'objet de deux sortes de recours :

1° *le recours gracieux ou hiérarchique* : le recours gracieux est porté devant l'auteur même de l'acte, le recours hiérarchique, devant ses supérieurs dans l'administration active.

C'est ainsi que l'acte d'un maire peut être déféré au préfet, puis au ministre. Les recours gracieux ou hiérarchiques peuvent être formés contre de simples agissements. Le recours hiérarchique est donc largement ouvert aux intéressés.

Cependant, il ne peut être exercé d'une façon générale qu'à l'égard des actes, opérations ou agissements des fonctionnaires hiérarchisés : maires, sous-préfets, préfets, ministres.

Pour les actes des autorités décentralisées (Conseils municipaux, Conseils généraux), le recours hiérarchique ne joue pas parce que les préfets, les ministres ne sont pas, à proprement parler, les supérieurs de ces corps élus.

Les recours gracieux ou hiérarchiques peuvent être basés sur des considérations de simple opportunité, de convenance, ou d'équité.

2° *Le recours en annulation pour excès de pouvoir*, qui est porté devant le Conseil d'Etat et qui a toujours pour base une violation du droit (incompétence, violation de la loi, vice de forme, ou détournement de pouvoir). Ces recours, à la différence des recours gracieux, ou hiérarchiques, ne peuvent être dirigés que contre des décisions exécutoires et non contre de simples agissements.

Les actes administratifs qui ont lésé un droit et causé un dommage peuvent être l'objet d'un recours contentieux de pleine juridiction, mais seulement de la part de la personne qui a subi ce dommage. Le recours en annulation, au contraire, peut être exercé par toute personne qui a un simple intérêt à l'annulation de l'acte critiqué.

§ 3. — **CONTROLE DU PRÉFET SUR L'ADMINISTRATION MUNICIPALE.** — Le préfet contrôle l'administration municipale en agissant non comme un tuteur, mais plus exactement à la manière d'un curateur qui surveille l'administration du mineur émancipé et qui l'assiste dans les actes les plus importants de la gestion de son patrimoine.

Le contrôle du préfet s'exerce ainsi à l'égard des actes du Conseil municipal et des actes du maire.

Depuis le décret du 5 novembre 1926, les délibérations du Conseil municipal se divisent en deux groupes :

1° — Délibérations règlementaires, non sujettes à approbation et exécutoires un mois après dépôt ;

2° — Délibérations sujettes à approbation. Si l'autorité qualifiée pour leur approbation (préfet ou sous-préfet) n'a pas statué dans les quarante jours qui suivent le dépôt de la délibération, elles sont exécutoires au bout de ce délai comme ayant été l'objet d'une approbation tacite.

Le contrôle s'exerce :

1° — Par l'obligation du maire d'adresser au sous-préfet et par celui-ci au préfet *toutes délibérations*. Cette prescription permet au préfet d'apprécier la légalité des délibérations.

2° — Par le droit du préfet d'annuler certaines délibérations : sont nulles de plein droit les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du Conseil municipal ou prises en dehors de la réunion légale, ainsi que les délibérations prises en violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique ; sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du Conseil municipal intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet. Ces nullités sont déclarées par arrêté motivé du préfet.

3° — Par le droit du préfet d'approuver ou de refuser son approbation aux délibérations municipales non réglementaires, qui concernent des modifications graves au patrimoine communal, l'aménagement de la voirie, les finances, les foires et marchés et les régies municipales.

En matière financière, l'approbation expresse est de rigueur.

Le préfet dispose, pour donner ou pour refuser son approbation de pouvoirs discrétionnaires. Cependant, ces pouvoirs sont limités par les formes prescrites par la loi et ils sont enfermés dans le but pour lequel le contrôle administratif doit s'exercer. Le préfet n'a, en aucun cas, que le droit d'approuver ou de refuser l'approbation d'une délibération municipale telle quelle ; il ne peut *réformer* l'acte du Conseil municipal ;

4° — Par le droit du préfet de substituer sa décision à celle du Conseil municipal. C'est le cas, pour les dépenses

obligatoires, de l'inscription d'office et de l'imposition d'office après mise en demeure préalable.

Les arrêtés du maire sont soumis au visa du sous-préfet (ou du préfet pour l'arrondissement chef-lieu). Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Le préfet peut, d'autre part, se substituer aux maires dans certains cas prévus par les articles 85, 93, 98 et 99 de la loi du 5 avril 1884.

Aux termes de l'article 85, dans le cas où le Maire refuserait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. Le Conseil d'Etat a notamment considéré comme actes prescrits les mesures d'exécution des décisions du Conseil municipal et les délivrances d'alignements.

L'article 91 autorise le préfet à prendre certaines mesures de police à la place du maire en cas de carence de l'autorité municipale.

L'article 98, enfin, donne au préfet le droit d'accorder une permission de voirie dans le cas de refus du maire non justifiée par l'intérêt général.

TITRE II

CRÉATION DES CHEMINS

CHAPITRE PREMIER

ACQUISITIONS DE TERRAIN

§ 1. — ACQUISITIONS A L'AMIABLE. — Les terrains nécessaires à la création des chemins vicinaux ordinaires peuvent être acquis à l'amiable ou par voie d'expropriation.

Les acquisitions à l'amiable sont faites soit à titre gratuit, soit à titre onéreux.

A. Acquisitions à titre gratuit. --- Si la cession gratuite est consentie par le propriétaire intéressé avant toute déclaration d'utilité publique, elle présente le caractère d'une offre de concours ; elle doit être, en conséquence, soumise aux règles qui régissent ces offres.

Si, au contraire, le propriétaire ne consent à abandonner son terrain qu'après une déclaration d'utilité publique, on se trouve alors en présence d'une acquisition soumise aux règles du droit commun (Cons. d'Et. 5 mars 1864, Rec. Leb. p. 228 ; Cons. d'Et. 1^{er} août 1873, Rec. Leb. p. 719) : un acte dressé dans la forme administrative constatera le consentement du propriétaire ; ce contrat sera soumis à l'acceptation du Conseil municipal. Il n'y aura pas lieu toutefois à approbation par le préfet de la délibération prise par cette assemblée puisque, aux termes de l'article 68 de la loi du 5 avril 1884, c'est seulement

lorsqu'une acquisition faite par la commune entraîne une dépense que l'approbation préfectorale est exigée (instr. gén. art. 24).

B. Acquisitions à titre onéreux. — Lorsque les acquisitions de terrains doivent être effectuées à titre onéreux, aux termes des articles 22 et 24 de l'instruction générale du 6 décembre 1870, le maire, assisté de l'ingénieur du service vicinal, traitera avec le propriétaire du montant de l'indemnité à allouer. S'il y a accord, le traité, signé par le maire et le propriétaire sera soumis à l'acceptation du Conseil municipal, puis à l'approbation du préfet s'il est pourvu à la dépense à l'aide d'emprunt ou de ressources extraordinaires pour lesquelles l'approbation est exigée (loi du 5 avril 1884, art. 68-3° et 69-§ 1, modifiée par décret du 5 décembre 1926).

Si les travaux n'ont pas été précédés d'une déclaration d'utilité publique, il est nécessaire de procéder à une enquête dans les formes prescrites par la circulaire du 20 août 1825.

Ces formalités accomplies, le maire passe le contrat — dans la forme notariée ou dans la forme administrative — au nom de la commune.

Les acquisitions de terrains à l'amiable sont ainsi de la compétence du maire, mais après autorisation régulière du Conseil municipal, et dans certains cas, du préfet.

§ 2. — ACQUISITIONS PAR VOIE D'EXPROPRIATION. — Lorsque les propriétaires intéressés ne consentent pas à la cession de leurs terrains, ou si aucun accord ne peut être réalisé sur le prix, il y a lieu de recourir à la procédure spéciale d'expropriation prescrite par les lois des 21 mai 1836 et 3 mai 1841, remplacées par les décrets des 8 août et 30 octobre 1935.

Cette procédure comprend deux parties :

1° la procédure d'ordre administratif, c'est-à-dire celle

dont la mise en œuvre appartient à l'autorité administrative et dont les actes essentiels sont la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité.

2° la procédure judiciaire, c'est-à-dire celle que l'autorité judiciaire a seule qualité pour poursuivre et dont les actes essentiels sont l'ordonnance d'expropriation et le règlement de l'indemnité.

A. Procédure administrative. — Le préfet a seul qualité pour suivre la procédure administrative (Cass. 27 déc. 1865.-D.P. 67, I, 494; 26 oct. 1892. Rev. gén. adm. 1893, I 56), mais les actes de la procédure judiciaire qui incombent au représentant de la collectivité expropriante sont faits par le maire (Cass. 6 nov. 1905. D. P. 1906, I, 7).

Sur la demande présentée par le Conseil municipal, la déclaration d'utilité publique est prononcée après enquête :

1° par la Commission départementale quand il s'agit de terrains nus;

2° par arrêté du préfet, quand il s'agit de terrains bâtis ou clos, en l'absence de protestation à l'enquête et lorsque l'avis du commissaire enquêteur est favorable;

3° par décret simple dans les autres cas.

Elle peut aussi résulter implicitement de l'approbation du plan d'alignement.

La déclaration d'utilité publique une fois prononcée n'a pour effet que d'autoriser la commune à poursuivre l'expropriation; elle n'opère pas par elle-même l'expropriation.

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique doit avoir lieu dans les formes prescrites par le décret du 2 mai 1936. C'est au préfet qu'il appartient de désigner le commissaire enquêteur.

La déclaration d'utilité publique obtenue, il est procédé à

l'enquête parcellaire qui a lieu sur un plan établi par les ingénieurs du Service vicinal.

Le dossier est déposé pendant huit jours à la mairie. Le maire mentionne sur un procès-verbal, qu'il ouvre à cet effet, et que les parties qui comparaissent sont requises de signer, les déclarations et réclamations qui lui ont été faites verbalement et y annexe celles qui lui sont transmises par écrit (décret du 8 août 1935, art. 8).

Le procès-verbal est ensuite soumis au Conseil municipal qui émet son avis (loi du 3 mai 1841 remplacée par décret du 8 août 1935, art. 13). Cet avis est prescrit à peine de nullité (Cass. 25 juil. 1893, D. P. 95, 1, 112 ; 29 nov. 1911 ; Gaz. du Palais 1911, tables p. 665).

Le maire adresse ensuite la délibération municipale au sous-préfet avec ses observations.

Le préfet, sur le vu du procès-verbal et des documents qui lui sont annexés, détermine par un arrêté dit « de cessibilité », les propriétés qui doivent être cédées et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession (décret du 8 août 1935, art. 12). Le préfet transmet ensuite le dossier au procureur de la République de l'arrondissement où sont situés les biens pour que ce magistrat engage la procédure judiciaire d'expropriation.

B. Procédure judiciaire. — Sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites ont été remplies, le président du tribunal, ou le juge délégué, prononce, par ordonnance, l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains ou bâtiments indiqués dans l'arrêté de cessibilité (décret du 8 août 1935, art. 16).

Lorsque les propriétaires à exproprier consentent à la cession, sans qu'il y ait accord sur le prix, le président du tribunal ou le juge délégué donne acte du consentement et ren-

voie les intéressés devant la commission d'évaluation sans qu'il soit besoin de prendre l'ordonnance d'expropriation (même décret, art. 18).

L'indemnité à payer aux propriétaires expropriés est fixée dans chaque département par *une commission arbitrale d'évaluation*.

Aux termes de l'article premier du décret du 30 octobre 1935, « les paragraphes 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 sont modifiés ainsi qu'il suit :

Lorsque, pour l'exécution du présent article, il y a lieu de recourir à l'expropriation, la commission arbitrale d'évaluation, chargée de fixer le montant des indemnités, est composée de la manière suivante : un magistrat, président, le directeur départemental des domaines ou son délégué, et un représentant de la propriété privée.

Le président du tribunal civil, en même temps qu'il prononce l'expropriation ou qu'il donne acte du consentement des intéressés, comme il est dit aux articles 16 et 18 du décret du 8 août 1935, désigne, pour présider la commission, l'un des membres de son tribunal ou le juge de paix du canton.

Il choisit également le représentant de la propriété privée sur la liste dressée, dans chaque département, conformément aux dispositions de l'article 31 du décret du 8 août 1935 ». (Cette liste est dressée par le tribunal civil du chef-lieu, siégeant en chambre du conseil, et elle est établie d'après des listes présentées par les chambres de commerce, d'agriculture et de métiers, d'une part, et par les chambres de notaires, après consultation, le cas échéant, des chambres syndicales de propriétaires, d'autre part).

Il peut être constitué, à la demande de l'administration, plusieurs commissions arbitrales d'évaluation par département (décret du 8 août 1935, art. 31).

Les formalités de l'expropriation qui viennent d'être exposées s'appliquent au cas de l'expropriation ordinaire. Elles s'appliquent également lorsqu'il s'agit :

a) de l'expropriation conditionnelle prévue par la loi du 17 juillet 1921, et remplacé maintenant par les décrets des 8 août et 30 octobre 1935 ;

b) de l'expropriation par zone, prévue par l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, modifiée le 6 novembre 1918 (remplacée maintenant par les décrets précités) ;

c) de l'expropriation pour cause de plus-value prévue par la loi du 6 novembre 1918 (remplacée maintenant par les décrets précités).

Cependant, dans ces deux derniers cas, la déclaration d'utilité publique doit être prononcée par un décret en Conseil d'Etat.

§ 3. — ACQUISITIONS PAR VOIE D'EXPROPRIATION INDIRECTE. — Par exception au régime ordinaire de l'expropriation qui vient d'être exposé, les décisions portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal ordinaire attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'elles déterminent (Loi du 21 mai 1836, art. 15).

Cette disposition ne s'applique qu'au cas de simple élargissement ; en cas d'ouverture ou de redressement, en effet, l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 stipule expressément que les terrains, à défaut d'accord amiable, doivent être acquis suivant les formes habituelles d'expropriation.

D'autre part, si l'élargissement atteint des propriétés bâties ou closes de murs, l'article 15 n'est pas applicable, lorsqu'il n'y a pas consentement amiable des propriétaires, les formes de l'expropriation étant alors exigées par la loi (art. 2 loi du 8 juin 1864).

La décision qui prononce l'élargissement d'un chemin vicinal ordinaire emporte donc *de plano* expropriation des terrains nus compris dans les limites du chemin.

Dès que la décision est intervenue, le droit des propriétaires se résoud en une indemnité; celle-ci est réglée soit à l'amiable, soit par le juge de paix du canton, sur rapport d'experts (loi du 21 mai 1836, art. 15).

C'est là un cas d'expropriation indirecte : il n'y a pas jugement ou décision expresse prononçant l'expropriation; le rattachement des terrains à la voie publique a lieu en vertu de la déclaration d'utilité publique elle-même.

§ 4. — DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES AUX ACQUISITIONS. — Le Conseil municipal peut demander que le maire soit dispensé des formalités de transcription, mais seulement lorsqu'il y a acquisition en vertu d'une déclaration d'utilité publique. L'autorisation est accordée par le préfet.

Le Conseil municipal peut autoriser d'autre part le maire à ne pas remplir les formalités de purge des hypothèques pour les acquisitions amiables dont le prix n'excède pas 2.500 frs. La délibération doit être approuvée par le préfet, qui apprécie souverainement si la dispense peut être accordée, en raison non seulement de la modicité du prix, mais encore de la solvabilité notoire du vendeur ou de tout autre circonstance.

§ 5. — ALIÉNATIONS DE TERRAINS. — L'aliénation des terrains retranchés de la voie publique peut être effectuée sur décision du Conseil municipal, mais une enquête est nécessaire dans les formes prescrites par la circulaire ministérielle du 20 août 1825. Le Conseil municipal doit délibérer sur les résultats de l'enquête et sa délibération doit être soumise à l'approbation de l'autorité (préfet ou sous-préfet) qui a qualité

pour régler le budget (loi du 5 avril 1884, art. 68 § 2, 69 § 3 modifiée par décret du 5 nov. 1926).

La décision du préfet ou du sous-préfet ne peut être attaquée que pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (Cons. d'Et. 5 août 1901, Rec. Leb. p. 456).

Le préfet — ou le sous-préfet — ne peut statuer contrairement à l'avis du Conseil municipal (Cons. d'Et. 16 fév. 1860, Rec. Leb. p. 122), c'est-à-dire qu'il ne peut autoriser une aliénation qui n'aurait pas été décidée par le Conseil municipal.

CHAPITRE II

CLASSEMENT

§ 1. — GÉNÉRALITÉS — INITIATIVE ET INSTRUCTION. —

Un chemin ne peut être compris dans la catégorie des chemins vicinaux ordinaires qu'en vertu d'un acte appelé « classement ».

Le classement n'est pas nécessairement toujours explicite, il peut être aussi implicite ; il est toujours explicite, lorsque la décision qui intervient a pour effet le classement sans aucune modification d'un chemin existant ; il peut n'être qu'implicite, lorsque cette décision prononce l'ouverture, l'élargissement ou le redressement du chemin : dans ce cas, en effet, le seul fait de déclarer d'utilité publique les travaux que comportent ces opérations implique le classement.

Les sections de chemins régulièrement classées dans une autre catégorie de voies publiques, ne peuvent être incorporées au réseau vicinal ordinaire d'une commune, qu'après avoir été préalablement déclassées dans les formes légales.

Le classement comme chemin vicinal ordinaire d'un chemin public existant ou d'une voie à ouvrir, peut être prononcé sur la demande des communes ou de tout intéressé (instr. gén. 6 déc. 1870, art. 1^{er}).

La doctrine admet que le préfet peut saisir un Conseil municipal d'une demande tendant au classement d'un chemin vicinal ordinaire (Monsarrat, chemins vicinaux, 2^e Ed. 1934).

La demande de classement doit être adressée au préfet, qui dirige l'instruction (instr. gén. art. 1^{er}).

Trois cas sont à envisager :

1^o — S'il s'agit d'un chemin public existant et appartenant à la commune, une reconnaissance du chemin doit être faite par le maire et par l'ingénieur du service vicinal (instr. gén. art. 2) ; il est dressé de cette reconnaissance un procès-verbal contenant tous les renseignements nécessaires pour faire apprécier le degré d'utilité du chemin et indiquant les charges que la commune a à supporter actuellement en ce qui concerne les chemins vicinaux, ainsi que celles qui résulteraient pour elle du nouveau classement ; un plan d'ensemble est joint à ce procès-verbal. Il est ensuite procédé à l'enquête prévue par l'article 3 de l'instruction générale, puis le Conseil municipal est appelé à délibérer sur le projet.

2^o — S'il s'agit d'ouvrir ou de redresser un chemin vicinal ordinaire, les ingénieurs du service vicinal établissent un projet comprenant plan, profils, rapport et tous renseignements utiles pour faire connaître, aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 23 août 1835, le but de l'entreprise, le tracé des travaux, les dispositions principales des ouvrages et l'appréciation sommaire des dépenses. En outre, les indications nécessaires pour fixer la largeur et les limites du chemin devront figurer nettement au dossier (instr. gén. art. 15). Il est ensuite procédé à une enquête conformément à l'ordonnance du 23 août 1835 (instr. gén. art. 15), maintenant remplacée par le décret du 2 mai 1936.

Après quoi, le Conseil municipal délibère tant sur l'utilité du projet que sur les réclamations consignées au procès-verbal d'enquête. Son avis est nécessaire, même s'il n'y a pas eu d'observations au cours de l'enquête, car cet avis est formellement exigé par l'article 10 de la loi du 28 juillet 1824.

Les pièces sont ensuite transmises au préfet par le sous-préfet qui y joint son avis ainsi que celui de l'ingénieur principal (instr. gén. art. 15).

3° En cas de simple élargissement, lorsque le chemin n'aura pas la largeur fixée par l'arrêté ou par la décision qui a prononcé le classement ou lorsque, à défaut de limites de droit de la voie publique, on estimera nécessaire d'élargir les limites de fait de cette voie, les ingénieurs dresseront un projet comportant un plan sur lequel ils indiqueront les limites de la largeur à donner au chemin, ainsi qu'à ses dépendances, et un état faisant connaître la surface à occuper sur les parcelles de chaque riverain. Ce projet sera soumis à une enquête dans les formes prescrites par le décret du 2 mai 1936, puis soumis au Conseil municipal (instr. gén. art. 13). L'avis du Conseil municipal est prescrit par l'article 10 de la loi du 28 juillet 1824 ; il est donc exigé à peine de nullité de la décision à intervenir (Cons. d'Et., 5 déc. 1873, D. P. 74, 3, 83). L'enquête est, elle aussi, prescrite à peine de nullité (Cons. d'Et. 18 mars 1881, Rec. Leb. p. 297), même si l'élargissement ne comporte que l'acquisition de parcelles appartenant à la commune (Cons. d'Et. 2 mars 1888, Rec. Leb. p. 215).

L'ouverture d'un chemin vicinal, est l'opération qui consiste soit à construire le chemin sur des parcelles appartenant à des particuliers, soit à incorporer au réseau vicinal un chemin privé.

Le redressement consiste soit à créer une déviation du chemin destinée à rectifier son tracé, soit à déplacer sensiblement l'axe de la voie publique (Cons. d'Et. 12 avril 1889, Rec. Leb. p. 502 ; 6 mai 1910, Rec. Leb. p. 374), ou à élargir considérablement l'assiette de cette voie (Cons. d'Et. 11 janv. 1907, Rec. Leb. p. 31 : largeur portée de 1 m. à 6 m.).

Ce sont les deux opérations visées par l'article 16 de la loi de 1836.

Le *simple* élargissement consiste à augmenter légèrement la largeur d'un chemin sans en déplacer sensiblement l'axe.

C'est l'opération visée par l'article 15 de la loi de 1836.

La distinction entre le redressement et le simple élargissement est parfois difficile à faire ; lorsqu'une difficulté surgit à cet égard, le Conseil d'Etat statue en tenant compte des diverses circonstances spéciales à chaque affaire.

Le préfet, dans les trois cas ci-dessus, prend l'avis de l'ingénieur en chef du service vicinal et saisit la Commission départementale (instr. gén. art. 15 et 16).

A remarquer cependant qu'aucune disposition de loi ou de règlement d'administration publique n'exige que le dossier de l'enquête sur le projet de classement, d'ouverture ou d'élargissement d'un chemin vicinal ordinaire, soit examiné par les Ingénieurs du service vicinal avant d'être soumis à la Commission départementale (Cons. d'Et. 1^{er} avril 1892, Piveteau, Berger et autres, ann. chem. vicin. 1894, p. 418).

Le préfet a entière liberté pour diriger l'instruction de ces projets de classement parce que les questions relatives aux chemins vicinaux sont d'intérêt départemental et qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 10 août 1871, le préfet est chargé de l'instruction préalable de toutes les affaires qui intéressent le Département. Aussi une Commission départementale excède-t-elle ses pouvoirs en prononçant l'ouverture d'un chemin vicinal ordinaire lorsque le préfet, ou son représentant, lui a fait connaître que l'instruction de l'affaire n'était pas terminée (Cons. d'Et. 11 janv. 1918 — préfet de l'Aveyron, ann. chem. vicin. 1918 p. 119).

Cependant le préfet ne peut refuser d'instruire une demande qui lui paraîtrait devoir être écartée.

Ainsi le préfet, saisi d'une demande de classement d'un intéressé, doit, à moins que cette demande soit manifestement absurde, procéder à l'instruction réglementaire et soumettre le dossier à la Commission départementale, qui, comme on le verra ci-après, a seule qualité pour statuer. Il n'appartient au préfet que d'émettre un avis défavorable (Cons. d'Et. 26 nov. 1924. Comp^{ie} des mines de Béthune, ann. chem. vicin. 1925 p. 107).

§ 2. — AUTORITÉ COMPÉTENTE ET POUVOIRS. — Aux termes de l'article 86 de la loi du 10 août 1871, c'est la Commission départementale qui est compétente pour prononcer le classement des chemins vicinaux ordinaires.

La Commission départementale décide en cette matière non en vertu d'une délégation du Conseil général, mais en vertu de pouvoirs qui lui sont propres; un Conseil général excéderait donc ses pouvoirs s'il prononçait lui-même le classement d'un chemin vicinal ordinaire (Cons. d'Et. 28 juil. 1876, Rec. Leb. p. 715; Cons. d'Et. 16 mai 1884, Rec. Leb. p. 383; Cons. d'Et. 11 mai 1894, Rec. Leb. p. 339). Cependant, ainsi qu'on le verra plus loin, le classement dans la voirie vicinale de portions délaissées de routes nationales est prononcé par décret, et le ministre des Travaux publics peut implicitement prononcer le classement comme chemin vicinal d'un chemin construit en remplacement d'un chemin incorporé à une voie ferrée.

Les pouvoirs de la Commission départementale varient suivant qu'il s'agit du classement d'un chemin existant, de l'ouverture d'un nouveau chemin ou du simple élargissement d'un chemin déjà construit.

A. Classement d'un chemin existant. — La Commission départementale, sur le vu de la délibération du Conseil muni-

cial et des autres pièces à l'appui, statue tant sur le classement que sur la largeur à donner au chemin, tous droits des tiers étant réservés (instr. gén. art. 5 § 1^{er}). La Commission départementale commettrait un excès de pouvoir si elle statuait sans avoir pris l'avis du Conseil municipal. En effet, cet avis, qui était déjà exigé par l'article 1^{er} de la loi du 28 juillet 1824, a été de nouveau prescrit par l'article 86 de la loi du 10 août 1871.

Cependant l'avis de l'Assemblée municipale ne lie pas la Commission départementale qui peut, soit refuser de prononcer un classement demandé par le Conseil municipal (Cons. d'Et. 18 juil. 1838, Rec. Leb. p. 427; Cons. d'Et. 16 juin 1841, Rec. Leb. p. 256), soit prononcer le classement malgré l'avis défavorable du Conseil municipal (Cons. d'Et. 9 déc. 1845, Rec. Leb. p. 533).

L'étendue des pouvoirs de la Commission départementale est justifiée en la circonstance par le fait que dans le cas de simple classement d'un chemin existant, aucune dépense de construction n'est mise à la charge de la commune, et que les dépenses d'entretien des chemins vicinaux ordinaires sont obligatoires pour la commune en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 21 mai 1836.

B. Ouverture ou redressement d'un chemin. — Dans ce cas, les pouvoirs de la Commission départementale sont plus restreints : la Commission, en principe, ne peut prononcer le redressement ou l'ouverture malgré l'opposition du Conseil municipal, mais elle peut, contrairement à l'avis de cette assemblée, refuser de prononcer le redressement ou l'ouverture.

Cela ressort de nombreux arrêts du Conseil d'Etat dont les principaux vont être examinés ci-après.

Un arrêt du 18 février 1882 (ann. chem. vicin. 1882) dispose qu'une Commission départementale commet un excès

de pouvoir en ordonnant, contrairement à l'avis du Conseil municipal, l'ouverture d'un chemin vicinal ordinaire, alors que ce travail doit entraîner une dépense qui ne serait obligatoire pour la commune qu'autant qu'elle aurait été votée par le Conseil municipal.

Cet arrêt confirme des arrêts rendus précédemment par la Haute Assemblée sur des pouvoirs similaires, le 27 Juin 1873 (com. de Villers); le 14 novembre 1873 (commune d'Olmèto), et le 21 novembre 1873 (commune de St-Pierre les Etieux).

Mais surtout un arrêt rendu le 13 novembre 1891, sur pourvoi de la commune d'Albias et après des conclusions remarquables du commissaire du gouvernement, M. Romieu, semble fixer définitivement la jurisprudence sur la question (Rec. Leb. p. 650).

Cet arrêt dispose que la Commission départementale commet un excès de pouvoir en prescrivant l'ouverture d'un chemin vicinal malgré l'opposition du Conseil municipal, et sous l'apparence d'une simple fixation de tracé et de l'élargissement de cette voie.

La Commission départementale du Tarn-et-Garonne avait approuvé le 18 septembre 1889 un plan d'alignement du chemin vicinal ordinaire N° 15 de la commune d'Albias qui déplaçait sensiblement l'assiette de ce chemin, exigeait des acquisitions de terrains onéreuses et des travaux importants, et cela, malgré l'avis défavorable du Conseil municipal.

En raison de l'importance de cet arrêt, nous donnons ci-après le texte de ses considérants : « Le Conseil d'Etat, Considérant que la décision sus-visée de la Commission départementale du Tarn-et-Garonne approuvant le tracé de partie du chemin vicinal ordinaire N° 15 de la Commune d'Albias, et déclarant d'utilité publique les travaux, ainsi que la cession

des terrains nécessaires à leur exécution, ne rentre pas dans les mesures autorisées par l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, mais constitue l'ouverture d'un chemin nouveau, et n'a pu être prise que par application de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836; qu'il n'appartient pas à la Commission départementale, en vertu de l'article 86 de la loi du 10 août 1871, de prescrire, sans l'assentiment du Conseil municipal, l'exécution des travaux d'établissement des chemins vicinaux alors qu'il doit en résulter une dépense qui, aux termes des dispositions combinées des articles 1^{er} et 16 de la loi du 21 mai 1836 et 136 de la loi du 5 avril 1884, n'est obligatoire qu'autant qu'elle a été votée par le Conseil municipal; qu'il y a lieu dans ces circonstances d'annuler pour excès de pouvoir la décision de la Commission départementale du Tarn-et-Garonne en date du 18 septembre 1889. »

C. Simple élargissement. — Dans ce cas, mais seulement lorsque l'élargissement n'entraîne que des dépenses peu importantes, la jurisprudence reconnaît à la Commission départementale le droit de statuer contrairement à l'avis du Conseil municipal.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 7 août 1874 (commune de Surrain, D. P. 75, 3, 36) dispose qu'une Commission départementale peut, sans excès de pouvoir, en déterminant l'alignement et en fixant la largeur d'un chemin vicinal ordinaire, malgré l'avis contraire du Conseil municipal, attribuer définitivement à ce chemin le terrain compris dans les limites du plan dressé à cet effet.

Il s'agissait de l'élargissement du chemin vicinal ordinaire N° 8 de la commune de Surrain prononcé par une décision de la Commission départementale du Calvados, qui attribuait au dit chemin une parcelle de terrain appartenant à M. Pégois. Le Conseil municipal avait donné un avis défavorable. Le

sieur Pégois s'était pourvu contre la décision de la Commission départementale.

Le Conseil d'Etat a estimé que la Commission départementale avait procédé à une juste application des articles 15 de la loi du 21 mai 1836 et 86 de la loi du 10 août 1871. Elle a, en conséquence, rejeté le pourvoi du sieur Pégois.

Un arrêt du 5 janvier 1877 (commune de Pleurtuit, D. P. 77, 3, 27) statue dans le même sens. La commune de Pleurtuit avait formé un recours pour excès de pouvoir, contre la décision de la Commission départementale qui avait mis à sa charge la démolition et la reconstruction d'un mur édifié par un particulier le long d'un chemin vicinal ordinaire, suivant un arrêté d'alignement délivré par le maire et approuvé par le préfet. La commune prétendait que la Commission départementale était incompétente pour réformer le dit arrêté, pour fixer, contre l'avis du Conseil municipal, le tracé partiel du chemin, et pour imposer à la commune une dépense purement facultative. La Haute Assemblée a rejeté ce pourvoi pour ces motifs que les décisions attaquées n'ont pas eu pour objet d'autoriser des travaux d'ouverture ou de redressement d'un chemin vicinal (loi du 21 mai 1836, art. 16) mais de déterminer son alignement et de fixer sa largeur (loi du 21 mai 1836, art. 15, loi du 10 août 1871, art. 86); que ces décisions ne pouvaient dès lors avoir pour effet d'entraîner la démolition immédiate et la reconstruction du mur aux frais de la commune. Elle a, en conséquence, jugé que la Commission départementale n'avait pas excédé ses pouvoirs en arrêtant le plan général d'alignement du chemin contre l'avis du Conseil municipal.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 18 mars 1881 annule pour excès de pouvoir la décision d'une Commission départementale approuvant l'élargissement d'un chemin vicinal ordinaire, contrairement à l'avis du Conseil municipal, pour le motif que

l'élargissement devait entraîner pour la commune des dépenses non obligatoires.

Ainsi, d'après la jurisprudence, il convient de combiner les dispositions de notre législation municipale et les diverses dispositions de la loi du 21 mai 1836. On est ainsi conduit à décider que le droit de la Commission départementale est limité par celui qu'ont les Conseils municipaux de régler les dépenses communales et c'est par suite seulement lorsqu'il s'agira de dépenses obligatoires pour la commune, que la Commission départementale n'aura pas besoin de l'avis du Conseil municipal.

Or, les dépenses d'entretien seules sont obligatoires en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 21 mai 1836. Par contre, les dépenses d'établissement sont facultatives. En effet, aux termes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, les travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux ordinaires seront *autorisés* par arrêté du préfet. L'article 68 de la loi du 5 avril 1884 dit de son côté que les Conseils municipaux délibèrent sur les acquisitions de terrains et les travaux à exécuter ; il donne seulement à l'administration supérieure un pouvoir d'approbation.

Il en résulte que le classement avec ouverture ou redressement, qui implique des acquisitions de terrain ou des travaux à exécuter, et qui met à la charge de la commune des dépenses non obligatoires pour elle, ne peut être prononcé par la Commission départementale qu'avec l'avis conforme du Conseil municipal.

Au contraire, le simple classement d'un chemin existant n'entraînant que des dépenses d'entretien, qui sont obligatoires pour la commune, peut être prononcé malgré l'avis défavorable du Conseil municipal.

En ce qui concerne l'élargissement, il convient de distin-

guer si cet acte aura pour effet d'entraîner pour la commune des dépenses importantes, ou s'il n'exigera que des dépenses insignifiantes.

Dans le premier cas, la Commission départementale ne pourra prononcer l'élargissement que sur l'avis conforme du Conseil municipal pour les raisons que nous avons énoncées plus haut. Dans le second cas, la dépense étant insignifiante, on pourra la considérer comme une dépense d'entretien, obligatoire pour la commune, et la Commission départementale pourra, en conséquence, statuer contrairement à l'avis du Conseil municipal.

§ 3. — CLASSEMENT D'UN CHEMIN SUR LE TERRITOIRE D'UNE COMMUNE VOISINE. — Un chemin limitrophe de deux communes ne peut être classé dans le réseau vicinal ordinaire d'une de ces communes que s'il est entièrement situé sur le territoire de cette commune. S'il emprunte une partie du territoire de ces deux communes, il ne peut qu'être classé par le Conseil général dans le réseau des chemins de grande communication ou d'intérêt commun.

En effet, le classement dans le réseau vicinal ordinaire de chacune des communes de la partie du chemin située dans le territoire de cette commune, méconnaîtrait le principe de l'unité de la voie de circulation et son indivisibilité au point de vue de l'administration et de la police (Cons. d'Et. 26 nov. 1915, Rec. Leb. p. 329; 25 fév. 1921, Rec. Leb. p. 323).

La jurisprudence admet qu'une commune puisse ouvrir un chemin vicinal ordinaire sur le territoire d'une commune voisine. Le chemin doit, dans ce cas, être classé non dans le réseau des chemins vicinaux ordinaires de la commune qui en demande l'ouverture, mais dans celui de la commune sur le territoire de laquelle se trouvera le chemin; le classement

pourra être prononcé par la Commission départementale, malgré l'avis défavorable de la commune voisine, si la commune demanderesse prend à sa charge les frais de construction et d'entretien (Cons. d'Et. 5 déc. 1873, Rec. Leb. p. 890; 28 mars 1901, p. 334, 7 août 1903, p. 630, 17 mai 1918 ann. chem. vicin., 1919). Cette jurisprudence est constante. Un seul arrêt du 8 juin 1888 (Rec. Leb. p. 493) est en sens contraire. Elle est basée sur ce qu'aucune disposition de loi ou de règlement n'autorise la Commission départementale, ou le Conseil général statuant sur appel, à comprendre dans le réseau vicinal d'une commune un chemin dont l'assiette est tout entière sur le territoire d'une autre commune. Elle n'est pas exempte de critiques en ce qui concerne ses conséquences : en effet la propriété du chemin va appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est construit, bien que ce soit l'autre commune qui ait acquis le sol et payé tous les travaux (cette solution s'impose en effet juridiquement puisque le chemin est classé dans le réseau vicinal ordinaire de la commune sur le territoire de laquelle il se trouve) d'autre part, en cas d'usurpation, de dégradations extraordinaires ou de contraventions, le maire de la commune qui a construit ne pourra sauvegarder les droits de cette commune; il ne pourra, notamment, exiger que des prestations votées par le Conseil municipal soient faites sur ce chemin (Cons. d'Et. 9 mars 1906, Rec. Leb. p. 213); seul, le maire de la commune voisine pourra prendre les mesures nécessaires pour cette conservation.

Il serait évidemment possible d'éviter ces inconvénients en classant le chemin dans le réseau d'intérêt commun, mais cette solution ne pourrait intervenir que si le chemin intéressait plusieurs communes, par application de l'article 6 de la loi du 21 mai 1836.

§ 4. — DISPOSITIONS SPÉCIALES AU CLASSEMENT DE CERTAINS CHEMINS. — Aux termes des articles 3, 10, 11, 12, 13 et 14 du cahier des charges modèle des concessions de chemins de fer d'intérêt général, tous travaux pour l'exécution des projets prévus aux cahiers des charges des concessions sont approuvés par le ministre des Travaux publics ; or, le cahier des charges n'est qu'une annexe de la loi de concession dont il fait partie intégrante (Cass. 5 fév. 1861, D. P. 61, 1, 364).

De ce principe, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont tiré cette conséquence que la décision du ministre des Travaux publics approuvant un projet qui nécessite, pour l'établissement d'une voie ferrée, le déplacement d'un chemin vicinal, emporte déclassement du chemin à incorporer à la voie ferrée et classement du nouveau chemin à construire en remplacement (Cons. d'Et. 29 mars 1901, Rec. Leb. p. 337 ; Cass. 15 mars 1909, D. P. 1913, 1, 115). La jurisprudence estime que l'ordre du ministre de remettre à la commune le nouveau chemin équivaut à une décision de classement.

La compétence du ministre des Travaux publics se trouve ainsi, dans le cas de classement d'un chemin déplacé pour l'établissement d'une voie ferrée, substituée à la compétence de la Commission départementale.

Le ministre statue sans être tenu de prendre préalablement l'avis du Conseil municipal et, *a fortiori*, sans être obligé de suivre cet avis.

La compétence du ministre des Travaux publics se trouve encore substituée à celle de la Commission départementale, dans le cas de classement de chemins déplacés pour travaux aux voies de navigation. En effet, en vertu de la loi du 5 août 1879 et de la circulaire ministérielle (Travaux publics), du 28 septembre 1933 (ann. P. et Ch. 1933, 2, 326), il appartient au ministère des Travaux publics d'effectuer les travaux de cons-

truction des chemins vicinaux déviés à l'occasion de travaux exécutés par l'Etat sur les voies de navigation intérieure; quand la déviation est terminée, les ingénieurs doivent remettre immédiatement à l'administration vicinale la nouvelle section du chemin qui est ainsi classée d'office dans la catégorie de voies dont fait partie le chemin.

En ce qui concerne le classement des chemins déplacés pour installation de chutes hydrauliques, la Commission départementale conserve sa compétence. Elle statue sur le vu des projets établis par les concessionnaires après l'instruction réglementaire prescrite par l'instruction générale du 6 décembre 1870 sur les chemins vicinaux et après consultation des ingénieurs du service vicinal.

Il appartient seulement au ministre des Travaux publics ou à l'ingénieur en chef du contrôle, d'approuver les projets des dispositions techniques des ouvrages faisant partie de la concession, qui serviraient à la traversée des cours d'eau naturels ou artificiels pour les nouvelles voies de communication, et après avis des ingénieurs du service vicinal (Rép. min^{elle} à question écrite J. O. 28 avril 1931, 2, 158).

Notons enfin que, en vertu d'un décret du 30 octobre 1935, abrogeant l'art. 1^{er} de la loi du 24 mai 1842 (complété par l'art. 2 de la loi du 6 décembre 1897), les portions de routes nationales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route peuvent être, sur la demande ou avec l'assentiment des Conseils municipaux des communes intéressées, classés *par décret* dans la catégorie des chemins vicinaux ordinaires.

A défaut d'accord des Conseils municipaux pour un nouveau classement, celui-ci peut être *ordonné d'office* par décret délibéré en Conseil d'Etat.

CHAPITRE II

DÉCLASSEMENT

§ 1. — GÉNÉRALITÉS. — INITIATIVE ET INSTRUCTION. —

Le déclassement est l'acte qui fait perdre à un chemin classé dans le réseau vicinal, son caractère de chemin vicinal.

Aucune règle de droit n'est fixée à ce sujet par la loi du 21 mai 1836, ni par les lois subséquentes. Les seules prescriptions édictées en cette matière sont celles de l'instruction générale du 6 décembre 1870 (art. 28 à 35).

La jurisprudence estime que le déclassement ne peut résulter que d'une décision régulièrement prise (Cass. 20 nov. 1901 D. P. 1902, 1, 537 ; Cons. d'Et. 20 juin 1930, ann. voir. 1930, 2, 167 et 1932, 2, 9). Cependant, comme nous le verrons plus loin, le déclassement peut implicitement résulter de certaines décisions administratives.

La demande de déclassement peut émaner du Conseil municipal ou de tout intéressé. Elle doit être adressée au préfet qui est qualifié pour en diriger l'instruction (instr. gén. art. 28).

Aux termes de l'article 29 de l'instruction générale, s'il y a lieu de donner suite à la demande de déclassement, il sera dressé, par les ingénieurs du service vicinal, un plan d'ensemble qui sera, avec cette demande, soumis à une enquête de quinze jours à la mairie, afin que les intéressés puissent présenter leurs observations tant sur le déclassement que sur la destination ultérieure du chemin. Les Conseils municipaux,

aussi bien celui de la commune sur le territoire de laquelle le chemin est situé, que ceux des autres communes intéressées, seront ensuite appelés à délibérer. Le Conseil municipal de la commune sur le territoire de laquelle le chemin est situé, devra exprimer dans sa délibération s'il est d'avis que le chemin soit conservé à la circulation comme chemin rural, ou s'il doit être supprimé (instr. gén. art. 29 et 30). La jurisprudence admet nettement que l'avis de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le chemin est obligatoire à peine de nullité (Cons. d'Et. 23 mars 1877, Rec. Leb. p. 302), mais elle n'a pas tranché la question de savoir s'il en est de même de l'avis des autres communes intéressées (voir obs. sous arrêt Cons. d'Et. 19 mars 1880; Comm. d'Angeac-Champagne, ann. chem. vic. 1880).

Il semble résulter de l'article 29 de l'instruction générale, que les ingénieurs ou le préfet sont libres d'apprécier s'il y a lieu de poursuivre le déclassement; la jurisprudence ne s'est pas prononcée à ce sujet, mais la doctrine est en sens contraire, et estime que, par analogie avec le classement, si le Conseil municipal demande le déclassement, c'est à l'autorité compétente de se prononcer, c'est-à-dire à la Commission départementale seule qu'il appartient de décider la suite à donner à cette demande (Monsarrat, op. cit.). Nous nous rangeons à cette opinion, car nous estimons qu'en l'absence d'un texte formel de loi ou de règlement — l'article 29 de l'instruction générale n'a que la valeur d'une simple instruction ministérielle — on ne peut reconnaître au préfet, et à plus forte raison aux ingénieurs, le droit de statuer indirectement sur une question aussi importante que celle du déclassement d'un chemin. Toutefois, si la demande de déclassement était manifestement absurde, ou, à fortiori, était entachée d'illégalité, le préfet pourrait, à notre avis, refuser de l'instruire. Les délibérations

des Conseils municipaux sont transmises au préfet avec l'avis des ingénieurs du service vicinal et du sous-préfet.

§ 2. — AUTORITÉ COMPÉTENTE ET POUVOIRS. — Aucune disposition législative ni réglementaire ne détermine l'autorité compétente pour prononcer le déclassement des chemins vicinaux ordinaires. La loi du 10 août 1871, qui a conféré à la Commission départementale le droit de classer les chemins vicinaux ordinaires, a gardé le silence au sujet de leur déclassement. Mais la doctrine et la jurisprudence ont toujours considéré le pouvoir de déclasser les chemins comme compris d'une manière implicite dans celui de les classer. Le déclassement serait ainsi de la compétence de la Commission départementale.

Il en résulte que ni le préfet, ni le Conseil municipal n'ont qualité pour prononcer le déclassement d'un chemin vicinal ordinaire (Cass. 6 janvier 1872, D. P. 72, 1, 47; Cons. d'Et. 1^{er} mai 1874, D. P. 75, 3, 35); le maire ne peut, d'autre part, déclasser en fait une telle voie, en y interdisant la circulation d'une manière permanente et définitive (Cons. d'Et. 12 mai 1811, Moreaux, D. P. 1913, 3, 76; 10 juin 1921 Consorts Cointas, Ann. Chem. vicin. mai 1922). La Commission départementale ne peut même laisser au Conseil Général le soin de se prononcer (Cons. d'Et. 31 janvier 1913, Rev. Gén. ad. 1913, 2, 975 et D. P. 1917, 3, 18).

La Commission départementale doit préalablement prendre l'avis du Conseil municipal (Cons. d'Et. 23 mars 1877, Comm. de Pourrain, Rec. Leb. p. 302).

Elle peut refuser de prononcer le déclassement malgré l'avis favorable du Conseil municipal (Cons. d'Et. 6 juil. 1883, Comm. de Laméac, Rec. Leb. p. 625 et ann. chem. vicin. 1885-1886).

Cette jurisprudence est la conséquence de celle qui donne à la Commission départementale le pouvoir de classer un chemin public existant, malgré l'opposition du Conseil municipal. Ce pouvoir serait illusoire si, après que le classement a été prononcé, le Conseil municipal pouvait obliger la Commission départementale à déclasser le chemin.

Mais la Commission départementale peut-elle prononcer le déclassement malgré l'avis défavorable du Conseil municipal ?

Aux termes de l'article 31 de l'instruction générale, la Commission départementale statue sur le vu des délibérations des Conseils municipaux, accompagnés des avis des ingénieurs et du sous-préfet, et *si l'avis du Conseil municipal de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le chemin est favorable au déclassement.*

La jurisprudence ne s'est pas prononcée ; cependant, il résulte d'un avis de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, du 29 juillet 1870, que le préfet (maintenant la Commission départementale) a le pouvoir de prononcer le déclassement d'un chemin, contrairement à l'avis du Conseil municipal.

La doctrine est dans le même sens (Berger-Levrault, les Conseils généraux, tome 1^{er} p. 319 ; Henry, traité des chemins vicinaux, n° 196 ; Guilaume, traité de la voirie vicinale, p. 68 ; Montsarrat op. cit., n° 156. On donne comme raison que, d'après la jurisprudence, le déclassement est soumis aux mêmes règles que le classement, et que la Commission départementale peut classer un chemin malgré l'opposition du Conseil municipal. On fait valoir, en outre, que la loi du 28 juillet 1824, dont les dispositions sur ce point n'ont pas été abrogées par une loi ultérieure, exige seulement la consultation préalable du Conseil municipal sans indiquer que l'avis de cette assemblée doit être suivi. Enfin, on fait remarquer que, si

l'oppositon du Conseil municipal ne peut faire obstacle au classement, il doit en être de même, à plus forte raison, en matière de déclassement, puisque cette dernière opération, loin d'entraîner des dépenses pour la commune, ne peut qu'alléger ses charges.

Si, d'autre part, on considère que l'instruction générale du 6 décembre 1870 n'a que la valeur d'une simple instruction ministérielle, il semble que les raisons ci-dessus doivent prévaloir, et que la Commission départementale peut, sans excès de pouvoir, prononcer le déclassement, malgré l'opposition du Conseil municipal.

Les pouvoirs de la Commission départementale, en ce qui concerne le déclassement sont ainsi plus étendus qu'en ce qui concerne le classement, puisqu'elle n'est tenue dans aucun cas, de statuer conformément à l'avis du Conseil municipal.

§ 3. — DISPOSITIONS SPÉCIALES AU DÉCLASSEMENT DE CERTAINS CHEMINS. — Comme dans le cas de classement, la compétence du ministre des Travaux publics est substituée à celle de la Commission départementale, quand il s'agit du déclassement d'un chemin vicinal dévié pour l'établissement d'une voie ferrée ou pour celui d'une voie de navigation. La décision du ministre comporte même déclassement pour les parties de l'ancien chemin, qui ne sont pas incorporées à la voie ferrée ou à la voie de navigation et qui rentrent dans le domaine privé communal (Cass. 4 déc. 1884; D. P. 91, 1, 424; Cons. d'Et. 29 mars 1901, Rec. Leb. p. 336).

§ 4. — SUPPRESSION DES CHEMINS. — La décision de déclassement a pour effet de transférer au domaine privé de la commune toute la partie déclassée. Si le chemin cesse d'être affecté à la circulation du public, il est assimilé à toutes les autres propriétés privées de la commune. Si, au contraire, il con-

serve le caractère de voie publique, il est soumis aux règles applicables aux chemins ruraux non reconnus, s'il est en rase campagne, ou aux voies urbaines s'il est situé dans l'intérieur des agglomérations.

La décision de déclassement n'emporte donc pas *de plano* la suppression du chemin ; celle-ci ne peut être décidée que par délibération du Conseil municipal, approuvée par le préfet, comme nous l'avons indiqué supra (même titre, chap. 1^{er}, § 5). Cependant, il faudrait une décision de la Commission départementale si le chemin avait été, depuis son déclassement, l'objet d'un arrêté de reconnaissance comme chemin rural.

CHAPITRE IV

RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE CLASSEMENT ET DE DÉCLASSEMENT

Les décisions par lesquelles la Commission départementale prononce le classement ou le déclassement des chemins vicinaux ordinaires, peuvent être frappés d'appel devant le Conseil général, pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits. L'appel peut être exercé, soit par le préfet, soit par les Conseils municipaux, ou par toute autre partie intéressée (loi du 10 août 1871, art. 88).

Le délai d'appel est d'un mois et n'est pas suspensif.

Le Conseil général statue définitivement dans sa plus prochaine session (loi du 10 août 1871, art. 88). D'après la jurisprudence, il a seulement le droit, s'il estime le recours fondé, d'annuler la délibération attaquée, mais il ne peut, sans excès de pouvoir, substituer sa décision à celle de la Commission départementale, cette Commission ayant, en matière de chemins vicinaux ordinaires, des pouvoirs qui lui sont propres (Cons. d'Et. 28 juil. 1876, Rec. Leb. p. 714; 16 mai 1884, même rec. p. 383 et D. P. 85, 3, 91; 18 janv. 1907, Rec. Leb. p. 48).

La Commission départementale peut aussi rapporter elle-même sa décision, mais à condition que cette décision n'ait pas reçu un commencement d'exécution (Cons. d'Et. 13 juin 1873, Rec. Leb. p. 522; 17 déc. 1897, Rec. Leb. p. 792).

Les décisions de la Commission départementale peuvent être aussi l'objet de recours devant le Conseil d'Etat, mais

seulement dans le cas d'excès de pouvoir pour incompétence, violation de la loi, ou d'un règlement d'administration publique, vice de forme ou détournement de pouvoir (Loi du 10 août 1871, art. 88).

Les recours basés sur l'inopportunité ou la fausse appréciation des faits, notamment sur l'inutilité du chemin, la défectuosité du tracé, ou sur l'inopportunité d'un élargissement, ne peuvent être admis par la Haute-Assemblée (Cons. d'Et. 7 mars 1902, Rec. Leb. p. 176; 7 août 1903, même rec. p. 631; 10 janv. 1913, même rec. p. 29; 16 juin 1922, ann. chem. vicin. 1922, 2, 263; 30 janv. 1924, Rec. Leb. p. 118).

Les délibérations du Conseil général prises sur appel d'une décision de classement ou de déclassement de la Commission départementale, peuvent être déférées au Conseil d'Etat, pour les mêmes causes d'excès de pouvoir.

TITRE III

QUESTIONS FINANCIÈRES

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRE DES DÉPENSES DES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES

§ 1. — GÉNÉRALITÉS. — La commune ne peut, comme pour les autres voies communales, déterminer comme elle l'entend, les crédits affectés à ses chemins vicinaux ordinaires, tout au moins en ce qui concerne leur entretien. (Loi du 21 mai 1836, art. 1, 2 et 5 ; loi du 5 avril 1884, art. 136-18). L'objet de cette réglementation, comme nous l'avons dit plus haut (Titre I^{er}) est d'assurer chaque année des crédits suffisants pour l'entretien du réseau vicinal ordinaire de la commune. Un chiffre minimum peut être imposé pour le montant total de ces crédits.

D'autre part, le maire ne peut engager librement les dépenses de cet ordre.

§ 2. — DÉPENSES OBLIGATOIRES ET DÉPENSES FACULTATIVES. — Le préfet a le pouvoir d'imposer aux communes les dépenses nécessaires à l'entretien de leurs chemins, mais la contribution par lui fixée ne doit pas excéder le montant des ressources spéciales des communes énumérées par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 : ressources ordinaires disponibles.

produit de 3 journées de prestations — ou leur valeur représentative en taxe vicinale (Loi du 31 mars 1903, art. 5) et le produit de 5 centimes spéciaux prévus pour l'entretien des chemins vicinaux de toutes catégories.

L'obligation d'entretien s'étend non seulement aux chemins qui sont à l'état d'entretien proprement dit, mais encore à ceux qui ne sont qu'à l'état de viabilité, c'est-à-dire utilisables pour le passage des seuls véhicules en usage dans le pays.

Les communes sont obligatoirement tenues de prendre à leur charge les dépenses d'entretien proprement dit et les dépenses d'élargissement si, toutefois, cet élargissement ne constitue pas un véritable redressement du chemin et s'il ne nécessite que des dépenses peu importantes (Loi du 21 mai 1836, art. 1, 2 et 15; v. *supra*, titre II, chapitre II, § 2).

Aucun autre travail ne peut être mis à la charge des communes : notamment, un Conseil municipal ne saurait être contraint de supporter les dépenses d'ouverture ou même de redressement d'un chemin vicinal ordinaire ; mais les communes doivent, dans les limites fixées par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836, contribuer à l'entretien et à la construction des chemins d'intérêt commun et de grande communication (même loi, art. 6 et 8).

Les communes peuvent, cependant, être tenues au-delà du montant des ressources spéciales, quand elles ont fait appel aux subventions de l'Etat pour la construction de leurs chemins vicinaux ordinaires en vertu de la loi du 12 mars 1880.

En ce qui concerne les travaux de construction des chemins vicinaux ordinaires, il convient de distinguer si les travaux doivent être effectués sans la participation de l'Etat, ou à l'aide d'une subvention par lui accordée.

Dans le premier cas, les dépenses de construction sont fa-

cultatives. Elles ne pourraient être considérées comme obligatoires que si une entente, fixant notamment la part de chacune dans la dépense, était intervenue entre les collectivités intéressées.

Dans le second cas, la part incombant à la commune est déterminée au moyen d'un barème établi par les décrets pris pour l'application de la loi du 12 mars 1880, et la dépense devient obligatoire pour la commune.

Ces dispositions, concernant les chemins vicinaux ordinaires, diffèrent nettement de celles qui s'appliquent aux chemins ruraux, même reconnus, et aux voies urbaines.

En effet, ni pour la construction, ni même pour l'élargissement de ces chemins, aucune charge ne peut être imposée à la commune qui peut même n'affecter aucun crédit à leur entretien, les dépenses étant purement facultatives.

CHAPITRE II

RESSOURCES DES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES GÉNÉRALITÉS

§ 1. — NOMENCLATURE DES RESSOURCES. — Les ressources que les communes peuvent affecter à l'entretien ou à la construction de leurs chemins vicinaux, peuvent être classées en trois catégories, d'après l'Instruction générale du 6 décembre 1870, et les dernières dispositions législatives et réglementaires.

1° *Ressources créées par les communes*, se subdivisant en ressources ordinaires et ressources extraordinaires.

A. Ressources ordinaires (loi du 21 mai 1836, art. 2):

Revenus et produits divers ordinaires (loi du 21 mai 1886, art. 2);

Prestations (loi du 2 mai 1836, art. 2; loi du 16 avril 1930, art. 147) ou taxe vicinale (loi du 31 mars 1903, art. 5);

Cinq centimes spéciaux ordinaires (loi du 21 mai 1836, art. 2);

B. Ressources extraordinaires :

Trois centimes spéciaux extraordinaires (loi du 5 avril 1884, art. 141);

Centimes créés en vertu de l'article 147 de la loi du 16 avril 1930;

Centimes extraordinaires dûment autorisés;
Emprunts;

Fonds libres ; produit de coupes extraordinaires de bois, de vente de terrains, etc... ;

Produits divers des chemins (ventes de matériaux, d'arbres, de délaissés, etc... ;

2° Ressources éventuelles provenant du Département et de l'Etat.

A. Subventions du département :

Sur centimes spéciaux et sur autres ressources ordinaires (Loi annuelle de finances) ;

Sur centimes extraordinaires perçus en vertu de la loi annuelle de finances ;

Sur emprunt dûment autorisé.

B. Subventions de l'Etat.

Sur les fonds créés par la loi du 12 mars 1880 ou sur d'autres fonds.

3° Ressources éventuelles provenant des particuliers.

Subventions industrielles (Loi du 21 mai 1836, art. 14) ;

Prestations par suite de condamnations (Loi du 18 juin 1859 art. 210, et 215) ;

Souscriptions particulières.

Aux diverses ressources ci-dessus énumérées s'ajoutent les restes en caisse, ou à recouvrer, à la clôture de chaque exercice, sur les fonds affectés au service vicinal pendant l'année précédente.

Nous examinerons dans les chapitres suivants les attributions des différentes autorités administratives pour le vote de ces ressources. Notons cependant dès maintenant, qu'au sujet de ce vote, le législateur a imposé aux Conseils municipaux l'obligation de suivre l'ordre déterminé ci-après :

1° Excédent disponible des ressources ordinaires, en ver-

tu des articles 2 et 8 de la loi du 21 mai 1836, qui autorise les communes à faire appel à d'autres ressources en cas d'insuffisance des revenus ordinaires ;

2° Cinq centimes spéciaux ordinaires, ou trois journées de prestations, ou la taxe vicinale. Entre ces catégories de ressources, l'art. 2 de la loi du 21 mai 1836 n'a fixé aucun ordre de priorité ; il en résulte que le Conseil municipal peut voter les prestations sans voter de centimes, ou, réciproquement, les centimes sans les prestations ; il peut voter ces deux ressources concurremment, il peut commencer par voter les centimes et, en cas d'insuffisance, voter les prestations, ou inversement ; il n'est d'ailleurs tenu de voter intégralement ni les trois journées, ni les cinq centimes ; seul est interdit le vote de fractions de journées (Instruction min^{lle} du 24 juin 1836).

La taxe vicinale n'étant qu'une taxe de remplacement des prestations doit être soumise en cette matière aux mêmes règles que la prestation ; les communes doivent donc avoir épuisé les ressources que peut leur procurer la taxe, avant de voter des centimes extraordinaires ;

3° Trois centimes spéciaux extraordinaires (Loi du 5 avril 1884, art. 141). Ils ne peuvent évidemment être votés qu'après les cinq centimes ordinaires, et, par suite, après les prestations, celles-ci étant mises par la loi du 21 mai 1836 sur le même rang que les centimes ordinaires ;

4° Les centimes extraordinaires non spécialisés par la loi, c'est-à-dire les centimes pour insuffisance de revenus, les centimes généraux extraordinaires et les emprunts.

§ 2. — MESURES COERCITIVES. — L'administration a quatre moyens d'assurer le paiement par les communes des dépenses qui leur incombent pour les chemins vicinaux ordinaires :

1° Ordonnancement d'office des dépenses par le préfet, ou le sous-préfet, en cas de ressources régulièrement votées, mais de refus de mandatement du maire (Loi du 5 avril 1884, art. 152, modifiée par décret du 5 nov. 1926; Cons. d'Et. 1^{er} mai 1903; Rec. Leb. p. 323).

2° Inscription d'office du crédit nécessaire au budget de la commune par arrêté préfectoral, si le Conseil municipal n'a pas voté ce crédit ou n'a alloué qu'une somme insuffisante (loi du 5 avril 1884, art. 149, modifié par décret du 5 nov. 1926; et instr. gén. art. 70). L'arrêté préfectoral n'a plus besoin d'être pris en Conseil de Préfecture depuis le décret du 5 nov. 1926. De même, un décret n'est plus nécessaire pour les villes dont les revenus ordinaires dépassent trois millions.

3° Imposition d'office par décret pris en Conseil d'Etat dans le cas de ressources insuffisantes rendant inapplicable l'inscription d'office (Loi du 5 avril 1884, art. 149, modifié par le décret du 5 nov. 1926; Cons. d'Et. 20 mars 1914, Rec. Leb. p. 371).

4° Exécution d'office des travaux prescrits par le préfet, si la commune n'a pas employé les ressources votées ou qui lui ont été imposées (loi du 21 mai 1836, art. 5). Le ministre a cependant recommandé dans l'Instruction Générale du 24 juin 1836 que les préfets « ne recourent à l'application du pouvoir nouveau qui leur est confié, que lorsqu'ils seront convaincus que cette application est indispensable ».

L'exécution d'office doit d'ailleurs, comme l'inscription et l'imposition d'office, être précédée d'une mise en demeure. Le préfet peut, conformément à l'article 85 de la loi du 5 avril 1884, désigner un délégué spécial pour y procéder.

§ 3. — SPÉCIALISATION DES RESSOURCES. — En principe en vertu des articles 2 et 5 de la loi du 21 mai 1836, et de l'ar-

ticle 228 de l'Instruction Générale, les ressources créées pour le service des chemins vicinaux ordinaires sont spécialisées, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être appliquées à des travaux n'intéressant pas ces chemins. Elles peuvent cependant être affectées non seulement aux travaux de l'assiette des chemins, mais encore à tous ceux qui concourent à leur entretien et à leur conservation, par exemple, aux travaux effectués dans le lit d'un torrent pour mettre un chemin à l'abri des inondations (Cons. d'Et. 19 nov. 1837, Rec. Leb. p. 500).

Les ressources doivent même dans certains cas être affectées à des chemins déterminés; c'est ainsi que les souscriptions particulières et les subventions industrielles doivent être nécessairement employées soit sur les chemins pour lesquels l'offre de concours a été souscrite, soit sur les chemins dont les dégradations ont motivé la demande de subvention industrielle. Par contre, en ce qui concerne les produits divers, il est de jurisprudence qu'ils ne sont pas affectés aux chemins dont ils proviennent.

Il convient cependant de faire une distinction entre les ressources spécialisées par leur nature ou par destination de la loi (prestation ou taxe vicinale, cinq centimes spéciaux ordinaires, trois centimes spéciaux extraordinaires, subventions industrielles, souscriptions particulières, prestations pénales) et les ressources spécialisées en vertu d'une décision administrative (ressources créées en vue d'être employées sur les chemins vicinaux par le Conseil municipal, par le Conseil général, ou par un acte du Gouvernement — décision ministérielle ou décret — et provenant de revenus ordinaires, d'impositions extraordinaires non spécialisées, de subventions de l'Etat ou d'emprunts).

Les ressources de la première catégorie ne peuvent, sauf

dans les cas prévus expressément par le législateur, être affectées à d'autres travaux que ceux des chemins vicinaux.

Par contre, l'article 121 de l'Instruction Générale permet de donner une autre destination aux ressources de la deuxième catégorie par une autorisation régulière. C'est évidemment l'autorité qui a eu qualité pour les autoriser qui est également compétente pour changer leur destination ; mais il faut que ce changement soit décidé par un acte pris dans les mêmes conditions et formes que l'acte d'autorisation (délibération du Conseil municipal approuvée par le préfet ou par décret, délibération du Conseil général, décision ministérielle ou décret).

Le législateur a prévu trois cas de dérogation à la règle de la spécialisation pour les ressources de la première catégorie :

1^{er} cas. — Aux termes de l'article 21 de la loi du 31 juillet 1913, relative aux voies ferrées d'intérêt local, les ressources créées en vertu de la loi du 21 mai 1836 peuvent être appliquées en partie à la dépense de ces voies ferrées par les communes qui ont assuré l'exécution de leur réseau subventionné et l'entretien de tous les chemins classés.

2^e cas. — Aux termes de l'article unique de la loi des 21 et 25 juillet 1870, les communes dans lesquelles les chemins vicinaux classés sont entièrement terminés, peuvent, sur la proposition du Conseil municipal, et après l'autorisation du Conseil général, appliquer aux chemins publics ruraux l'excédent de leurs prestations disponible, après avoir assuré l'entretien de leurs chemins vicinaux et fourni le contingent qui leur est assigné pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun ; toutefois, elles ne jouissent de cette faculté que dans la limite du tiers des prestations, et lorsqu'en outre, elles ne reçoivent, pour l'entretien de leurs chemins vicinaux ordinaires, aucune subvention de l'Etat ou du département.

3° cas. — La loi du 16 avril 1930 (article 147), modifiée par la loi du 31 mars 1932 (art. 109), permet aux communes dont les chemins vicinaux ordinaires sont en bon état, d'affecter une partie de la prestation et de la taxe vicinale aux travaux et à la gestion des chemins ruraux reconnus, et même de la voirie urbaine et des chemins ruraux non reconnus, lorsque ces derniers sont livrés à la circulation publique, et que le terrain sur lequel ils sont assis est propriété communale. Toutefois, en ce qui concerne la voirie urbaine et les chemins ruraux non reconnus réunissant les deux conditions indiquées ci-dessus, les communes ne jouissent de cette faculté que dans la limite du tiers du produit des journées de prestations ou de la taxe vicinale votée en remplacement.

CHAPITRE III

RESSOURCES NORMALES

Nous allons examiner dans le présent chapitre les ressources normales des communes concernant les chemins vicinaux ordinaires, c'est-à-dire celles dont la création dépend du Conseil municipal. Le chapitre suivant traitera des ressources éventuelles provenant d'autres collectivités, et un troisième chapitre sera consacré aux ressources éventuelles provenant des particuliers et aux ressources diverses.

§ 1. — PRÉLÈVEMENT SUR RESSOURCES ORDINAIRES. —

Ces ressources figurent en première ligne parmi celles qui doivent être affectées au service des chemins vicinaux.

Les Conseils municipaux ne peuvent voter une imposition quelconque qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires (loi du 21 mai 1836, art. 2). Cette règle n'est d'ailleurs pas particulière à la vicinalité.

Il y a insuffisance des revenus ordinaires lorsque dans le budget de la commune les ressources ordinaires ne permettent pas de couvrir les dépenses auxquelles elles sont destinées à faire face et dont font partie les dépenses obligatoires.

Le préfet peut agir sur les communes qui sont à même de faire face à la dépense des chemins vicinaux ordinaires au moyen de leurs ressources ordinaires, par la voie de l'inscription d'office (loi du 5 avril 1884, art. 149), ainsi qu'il a été dit, même titre, chapitre II § 2.

Le montant du prélèvement à opérer sur ces ressources

dans les communes en situation d'assurer avec leurs seules ressources ordinaires le service des chemins vicinaux, n'est pas limité, comme il l'est dans les autres communes, par un maximum équivalent au montant des trois journées de prestations et des cinq centimes spéciaux. La quotité de l'inscription à effectuer d'office au budget, dans le cas où les communes opposent un refus aux demandes de l'administration, n'est soumise à d'autres règles que celles de l'article 149 de la loi du 5 avril 1884.

§ 2. — PRESTATION ET TAXE VICINALE. — Les communes ont la faculté, en second lieu, de recourir à la prestation et à la taxe vicinale (lois des 21 mai 1836, 31 mars 1903, décret du 27 déc. 1934).

La prestation ne peut être votée que par journée entière et le vote doit porter sur l'ensemble des éléments imposables et non pas seulement sur certains entre eux (instr. gén. art. 69).

D'après la jurisprudence, un Conseil municipal ne saurait s'abstenir de voter les prestations pour les remplacer purement et simplement par des centimes additionnels (Cons. d'Et. 21 janv. 1881, comm. de Moyennoutier ; 12 fév. 1897, Jannet). Le Conseil municipal ne peut davantage augmenter le montant de l'imposition pour insuffisance de revenus de manière à créer des ressources suffisantes pour permettre à la commune de se soustraire à la prestation (circ. min. Int. 9 nov. 1908).

Les communes ne peuvent dès lors être dispensées de faire usage des prestations qu'autant que l'ensemble des ressources ordinaires les met à même de couvrir la totalité des dépenses vicinales sans recourir à une imposition pour insuffisance de revenus.

Depuis la loi du 31 mars 1903, les Conseils municipaux peuvent remplacer la prestation par des centimes additionnels

sous forme de taxe vicinale ; mais ce remplacement, s'il n'exige pas le vote préalable des journées de prestation, nécessite cependant l'évaluation du produit de ces journées, auquel la taxe doit correspondre.

Le Conseil municipal est entièrement libre dans son choix ; il ne peut être obligé à effectuer ce remplacement qui est purement facultatif.

Le remplacement peut porter soit sur la totalité, ou sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit, après que celle-ci aura été convertie, sur la totalité ou une partie de la prestation des animaux et véhicules.

Si le nombre de centimes nécessaires pour opérer la transformation de la prestation en taxe vicinale dépasse vingt, la délibération doit être soumise à l'approbation du Conseil général (loi du 31 mars 1903, art. 5).

La jurisprudence semble reconnaître au Conseil général le droit de déléguer ses pouvoirs à la Commission départementale (Cons. d'Et. 25 juillet 1924 ; ann. chem. vic. 1924-2-278). Cette délégation avait d'ailleurs déjà été jugée possible par le ministre de l'Intérieur (circ. min. int. du 20 déc. 1905).

La prestation est appréciée en argent conformément à la valeur qui est attribuée annuellement pour la commune à chaque espèce de journée par le Conseil général, sur les propositions des Conseils d'arrondissement (loi du 21 mai 1836, art. 4-1° ; loi du 10 août 1871, art. 46-7°).

Le tarif de ces journées doit être arrêté par le Conseil général *annuellement* (loi du 21 mai 1836, art. 4). Ainsi, tous les ans, après avis du Conseil d'arrondissement, le tarif en vigueur est soumis au Conseil général, qui, s'il ne le modifie pas, doit déclarer le maintenir pour l'année suivante. Il en est de même pour l'approbation des délibérations des Conseils municipaux relatives à la transformation de la prestation en taxe

vicinale dans le cas où le nombre des centimes de remplacement est supérieur à 20 (Réponse ministre Int. ann. chem. vicin. 1913, s'appuyant sur les lois de 1836 et 1903).

Il peut y avoir plusieurs tarifs pour tout le département : notamment le Conseil général peut diviser les tarifs par groupes de communes (circ. min. Int. 24 juin 1836).

L'obligation de consulter le Conseil d'arrondissement paraît être supprimée par le décret du 27 décembre 1934 pris en vertu de la loi du 6 juillet 1934. En effet, ne figurent plus dans le texte de l'article 322 - 1° de ce décret qui reproduit le paragraphe 1 de l'article 4 de la loi du 21 mai 1836, les termes « sur les propositions des Conseils d'arrondissement ». Il semble en résulter que ces assemblées n'ont plus désormais à être consultées ; il y a lieu cependant de remarquer que le décret du 27 décembre 1934 est un simple décret de codification qui ne constitue pas un règlement d'administration publique, car il n'a pas été pris en Conseil d'Etat ; on peut donc douter que ce décret ait pu supprimer une formalité prescrite par un texte législatif.

Le Conseil général n'est pas entièrement libre de fixer comme il l'entend les prix de journées. Si, en effet, le législateur n'a édicté aucun maximum pour les prix de journées d'hommes, d'animaux et de voitures attelées, il n'en est pas de même pour les voitures automobiles ; le tarif de celles-ci ne peut dépasser celui des voitures à traction animale dont la taxe est la plus élevée ; cependant, ce tarif peut être majoré à raison du nombre de chevaux-vapeurs, la taxe correspondant à chaque cheval-vapeur ou fraction de cheval-vapeur ne devant pas toutefois être supérieure au tiers de la taxe afférente à la bête de trait la plus imposée.

L'état matrice destiné à l'établissement des prestations est

dressé, pour chaque commune, par le contrôleur des contributions directes, assisté du maire, des répartiteurs et du receveur municipal (Régl. gén. art. 1^{er}; Instr. gén. art. 81). Si le maire et les répartiteurs refusent de prêter leur concours, le contrôleur, assisté du receveur municipal, procédera à la formation de cet état. L'état matrice sera ensuite soumis, par le directeur des contributions directes et avec son avis, à l'approbation du préfet (Régl. gén. art. 4; instr. gén. art. 83). Le préfet est, en outre, appelé à donner son approbation lors du renouvellement intégral de l'état matrice (Régl. gén. art. 7; instr. gén. art. 84); il n'est pas tenu de consulter au préalable le Conseil municipal (Cons. d'Et. 5 mai 1899; Rec. Leb. p. 342); il lui appartient aussi de statuer sur les difficultés auxquelles peut donner lieu la confection de l'état matrice (Régl. gén. art. 4; Instr. gén. art. 83).

Le préfet a le droit de modifier les décisions prises par la Commission qui a dressé l'état matrice (Cons. d'Et. 4 déc. 1885; Rec. Leb. p. 918); ce droit, que n'a pas le préfet lorsqu'il s'agit des rôles des contributions directes, lui a été reconnu en cette matière parce que la Commission tient ses pouvoirs du préfet lui-même qui les lui a conférés par le règlement général pris en vertu de l'article 21 de la loi du 21 mars 1836; dès lors, le préfet peut légalement se réserver la faculté de réviser le travail de la Commission.

Les prestations, de même que la taxe vicinale, s'appliquent aux chemins vicinaux de toutes catégories. En ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, elles peuvent être employées indifféremment à l'entretien ou à la construction de ces chemins.

En ce qui concerne l'affectation des prestations — ou de la taxe vicinale — aux chemins ruraux, elle a lieu dans les

conditions énoncées au chapitre précédent, § 3 (spécialisation des ressources). Notons cependant à ce propos que la délibération prise par le Conseil municipal sur cet objet n'est pas définitive ; elle doit être approuvée par le préfet, en application des art. 2 et 4 de la loi de 1836 (Cons. d'Et. 1^{er} mars 1935. commune de Bouesse contre préfet de l'Indre, ann. voir. 1936, p. 134).

§ 3. — CENTIMES ET EMPRUNTS. —

A. — Centimes spéciaux ordinaires (maximum 5). —

Ces centimes sont exclusivement affectés à la vicinalité, mais, à la différence des trois centimes extraordinaires dont il va être parlé ci-après, le produit peut en être utilisé sur les chemins de toutes catégories. Ils sont votés par les Conseils municipaux, soit concurremment avec les prestations, soit isolément. Ces assemblées ne pouvaient, sous le régime de la loi du 28 juillet 1824, voter les centimes spéciaux ordinaires qu'autant qu'elles avaient voté les journées de prestations ; la loi du 21 mai 1836 les a affranchies de cette obligation.

Les centimes spéciaux ordinaires peuvent être votés aussi bien pour les dépenses de construction que pour les dépenses d'entretien. Le préfet a le droit de les imposer d'office, mais seulement lorsqu'il s'agit de dépenses d'entretien.

B. — Centimes spéciaux extraordinaires (maximum 3). —

Ces centimes sont exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires (Loi du 24 juil. 1867 art. 3-2° et loi du 5 avril 1884, art. 141). Ils sont purement facultatifs ; le préfet ne saurait dès lors les imposer d'office.

Les Conseils municipaux peuvent les affecter à des dépenses d'entretien ou de construction.

Les centimes spéciaux extraordinaires sont dans certains cas considérés comme des impositions extraordinaires, dans

d'autres cas, comme des impositions ordinaires. Ils changent d'aspect suivant les circonstances dans lesquelles on les envisage. Ils sont d'ailleurs peu utiles ; aussi, les remplace-t-on fréquemment par des centimes pour insuffisance de revenus. Mais, en procédant de la sorte, les communes renoncent à une ressource qu'elles pouvaient voter elles-mêmes, pour la remplacer par une ressource subordonnée à l'autorisation de l'Administration. Il en est ainsi par exemple dans le cas où est atteint le maximum fixé par le Conseil général en ce qui concerne le nombre de centimes pour insuffisance de revenus et pour dépenses extraordinaires.

D'autre part, il convient de remarquer que l'imposition pour insuffisance de revenus ne doit servir qu'à couvrir des dépenses d'entretien, tandis que les trois centimes sont susceptibles d'être affectés à des travaux de construction. Les communes sont alors dans l'obligation de créer des contributions extraordinaires si elles ont à effectuer des travaux de cette dernière catégorie.

C. — Imposition pour insuffisance de revenus et impositions extraordinaires. —

Les centimes pour insuffisances de revenus servent à couvrir l'excédent des dépenses ordinaires sur les recettes de même nature. Les centimes extraordinaires sont affectés à des dépenses extraordinaires ou au remboursement d'emprunts.

Ces deux catégories de ressources sont placées sur la même ligne quant aux règles d'approbation. En effet, la compétence en matière d'imposition communale se détermine sans égard à la nature des dépenses auxquelles il y a lieu de faire face, mais en tenant compte de la quotité des centimes à percevoir et de la durée de la perception. Ainsi :

1° Les Conseils municipaux votent définitivement les impositions pour insuffisance de revenus et les impositions ex-

traordinaires dont la quotité n'excède pas le maximum fixé par le Conseil général et dont la durée n'est pas supérieure à 30 ans (loi du 5 avril 1884, art. 141).

2° Si ces impositions excèdent le maximum réglementaire, tout en demeurant dans la limite de 30 ans, elles sont soumises à l'approbation du préfet, mais cette approbation suffit quelle que soit la quotité de l'imposition (loi du 5 avril 1884, art. 142).

3° Si l'imposition est établie pour plus de 30 ans, l'approbation a lieu par un décret en Conseil d'Etat. En effet, aux termes de l'article 143 de la loi du 5 avril 1884 modifié par le décret du 5 novembre 1926, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour approuver toute contribution établie pour plus de 30 ans, tout emprunt remboursable sur cette contribution ou sur ressources ordinaires dont l'amortissement dépasse 30 ans, tout emprunt d'une somme qui excède 6 millions ou qui, réuni au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, excède 6 millions, quelle que soit la durée de l'amortissement.

D. — Emprunts.

Les emprunts pour le service des chemins vicinaux sont contractés dans les mêmes conditions que les autres emprunts communaux.

1^{re} catégorie : Emprunts dont la durée n'excède pas 30 ans. — Ces emprunts sont, suivant les cas, votés définitivement par le Conseil municipal ou soumis à l'approbation préfectorale.

1^{er} cas. — Le Conseil municipal vote définitivement les emprunts lorsqu'ils sont remboursables au moyen de revenus ordinaires des budgets ou sur le produit d'une imposition extraordinaire n'excédant pas le maximum fixé par le Conseil général ;

2^{ème} cas. — Les emprunts doivent être approuvés par le préfet lorsque le remboursement a lieu au moyen d'impositions extraordinaires excédant le maximum fixé par le Conseil général ou à l'aide de ressources extraordinaires telles que produit de coupes de bois ou de surtaxes d'octroi.

2^{ème} catégorie : Emprunts dont la durée excède 30 ans. — Ces emprunts sont autorisés par décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE IV

RESSOURCES ÉVENTUELLES PROVENANT D'AUTRES COLLECTIVITÉS. SUBVENTIONS

§ 1. — SUBVENTIONS DU DÉPARTEMENT. — Les subventions du département pour l'entretien ou la construction des chemins vicinaux ordinaires sont purement facultatives. En effet, la loi du 21 mai 1836, par son article 1^{er}, met les dépenses des chemins vicinaux « à la charge des communes ».

Cependant, en son article 8, elle dispose que « dans les cas extraordinaires » les chemins vicinaux peuvent recevoir des subventions sur les fonds départementaux. Aussi bien, le cadre modèle du budget départemental contient-il au chapitre 6 des dépenses ordinaires, un article 7 intitulé « Subventions aux communes pour les travaux d'entretien et de grosses réparations aux chemins vicinaux ordinaires », et au chapitre 27 des dépenses ordinaires, un article intitulé « Subventions aux communes par application de la loi du 12 mars 1880 ».

Le Conseil municipal ne peut que solliciter ces subventions départementales. C'est au Conseil général qu'il appartient de statuer « sur la répartition des subventions accordées sur les fonds de l'Etat et du département, aux chemins vicinaux de toutes catégories » (loi du 10 août 1871, art. 46 § 7).

Le Conseil général peut déléguer ses pouvoirs à la Commission départementale, notamment pour besoins imprévus.

D'après l'article 147 de la loi du 16 avril 1930, le Conseil

général a la faculté (ce n'est pas une obligation pour lui, et il peut le faire à toute époque) d'imposer à toutes les communes du département le versement, dans la caisse départementale, du produit d'une journée de prestation ou d'un nombre de centimes additionnels équivalent, pour permettre la création d'une caisse de solidarité destinée à venir en aide aux communes dont les charges d'entretien des chemins vicinaux et ruraux sont particulièrement lourdes. Le fonds commun ainsi constitué sera réparti par le Conseil général entre lesdites communes suivant un barème établi par lui, en tenant compte notamment de la valeur du centime communal, du nombre de centimes additionnels ordinaires extraordinaires et spéciaux mis en recouvrement dans la commune et de la longueur des voies vicinales et des chemins ruraux reconnus à entretenir. Les ressources dont bénéficieront ainsi certaines communes devront être affectées aux travaux et à la gestion des chemins vicinaux ordinaires et des chemins ruraux reconnus.

Quels sont les pouvoirs du Conseil général s'il décide l'établissement de cette caisse de solidarité?

Il n'y a pas encore, à notre connaissance, de jurisprudence en cette matière, mais il semble résulter des dispositions ci-dessus que si le Conseil général peut opter entre le produit d'une journée de prestation payable en argent et un nombre de centimes additionnels équivalent, il ne peut dépasser ce maximum et n'est pas tenu de prendre l'avis des Conseils municipaux ni du Conseil d'arrondissement.

De même, en ce qui concerne la répartition des ressources, le Conseil général établit son barème sans avoir besoin du consentement, ni même de l'avis des communes. Ses pouvoirs sont étendus, encore qu'il doive prendre en considération divers éléments : valeur du centime communal, nombre de centimes additionnels en recouvrement, etc. Il ne semble pas qu'il

ait le droit de constituer de fonds de réserve, mais il peut évidemment fixer les règles du contrôle de l'emploi de ces subventions.

Quant aux agents chargés de ce contrôle, ce ne peut être assurément que les Ingénieurs du Service vicinal pour les chemins vicinaux ordinaires ; il résulte même de déclarations faites par le ministre au Parlement lors de la discussion de l'article 147 que ces agents devraient également exercer le contrôle en ce qui concerne les chemins ruraux.

Les Conseils municipaux peuvent-ils répartir librement entre chemins vicinaux ordinaires et chemins ruraux reconnus la somme qui leur est allouée par le Conseil général ? Ou bien, seul, le Conseil général a-t-il pouvoir d'effectuer cette répartition ?

Nous penchons pour la première solution.

L'affectation spéciale des ressources est, en effet de droit strict ; or, la loi du 16 avril 1930 ne contient aucune disposition à cet égard et notamment ne donne pas explicitement ce pouvoir au Conseil général. D'autre part, comme il s'agit de chemins ruraux dont la reconnaissance a été prononcée par la Commission départementale, il ne saurait y avoir en pratique d'inconvénients à cette façon de procéder.

Remarquons enfin que les ressources provenant de la caisse commune, même s'il s'agit de prestation, ne peuvent être utilisées que sur les chemins vicinaux ordinaires et sur les chemins ruraux *reconnus*, à l'exclusion de toutes autres voies communales. On notera à ce sujet que la réglementation nouvelle fournit un argument de plus en faveur de la reconnaissance des chemins ruraux organisée par la loi du 20 août 1881, et qui présente un si réel intérêt pour les communes.

§ 2. SUBVENTIONS DE L'ETAT. — Les principales subventions de l'Etat sont allouées en vertu de la loi du 12 mars 1880,

afin de permettre l'achèvement des chemins vicinaux de toutes catégories et l'exécution de divers travaux d'amélioration de ces chemins.

Un barème, révisable, est établi par décret; il sert à déterminer les parts respectives de la commune, du département et de l'Etat dans la dépense; il est établi en fonction de la valeur du centime communal et départemental par kilomètre carré.

Le projet des travaux à subventionner concernant un chemin vicinal ordinaire doit être accepté par le Conseil général. Aucun recours hiérarchique n'est possible; seul est admis le recours en annulation pour excès de pouvoir, mais seulement dans le cas de violation de la loi (Cons. d'Et. 1^{er} fév. 1928, ann. voir. 1928, p. 90).

Le ministre statue souverainement sur l'admission au programme.

La commune a la faculté de se substituer pour sa part au département.

La loi de finances du 30 décembre 1928, permet d'attribuer aux communes des subventions en vue de la construction des chemins vicinaux ordinaires destinés à désenclaver les chefs-lieux de communes ainsi que les hameaux comprenant une population agglomérée d'au moins cent habitants; l'article 209 de la loi du 16 avril 1930 a réduit ce chiffre à cinquante habitants.

C'est le ministre de l'Intérieur qui statue après acceptation du Conseil général. La commune a la faculté de se substituer pour sa part au département.

La loi de finances du 19 décembre 1926 autorise le ministre de l'Intérieur à allouer des subventions pour les chemins à circulation intense.

Certains chemins d'intérêt stratégique sont, après leur construction par le ministère de la guerre, classés dans le réseau vicinal ordinaire. Des conventions sont alors passées entre le service du génie et la commune pour déterminer la part de dépense qui incombera à l'autorité militaire dans l'entretien de ces chemins ; cette part est acquittée au moyen d'un prélèvement sur le crédit inscrit à cet effet au budget du ministère de l'Intérieur. Les conventions ainsi passées sont revêtues des signatures du directeur du génie et du préfet, et envoyées pour approbation au ministre de la Guerre qui les soumet à son tour à l'agrément du ministre de l'Intérieur.

CHAPITRE V

RESSOURCES ÉVENTUELLES PROVENANT DES PARTICULIERS ET RESSOURCES DIVERSES

§ 1. — SUBVENTIONS INDUSTRIELLES. — C'était, jusqu'à ces derniers temps, un principe formulé par tous les auteurs, que les dépenses d'entretien des chemins vicinaux n'étaient obligatoires que dans les limites fixées par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836, (ressources ordinaires disponibles, produit de trois journées de prestations ou de leur montant en taxe vicinale, produit des cinq centimes spéciaux). Les communes pouvaient cependant être tenues au delà de ce maximum en vertu de la loi du 12 mars 1880, mais seulement dans le cas où elles auraient fait appel aux subventions de l'Etat, pour la construction de leurs chemins. Le recouvrement des ressources éventuelles et, notamment, des subventions industrielles, était à leur discrétion.

Cette opinion était basée, pour cette dernière catégorie de ressources, sur l'article 14 § 1, de la loi du 21 mai 1836, aux termes duquel « toutes les fois qu'un chemin vicinal entretenu à l'état de viabilité par une commune sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle, appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la commune ou à l'Etat, *il pourra y avoir lieu* à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports auront lieu pour les uns ou pour les autres, des sub-

ventions spéciales, dont la quotité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations ».

Les subventions prévues par cet article sont qualifiées de *subventions spéciales*, mais on substitue généralement à cette expression celle de *subventions industrielles*, bien que les exploitations susceptibles de donner lieu à ces subventions, comme les forêts, par exemple, ne constituent pas toutes des industries.

Les subventions industrielles peuvent être motivées par toutes les dégradations extraordinaires commises sur les chemins vicinaux, même pour celles qui sont causées aux ouvrages d'art.

Elles ont le caractère de subventions d'entretien fournies par les exploitants qui ont causé des dégradations extraordinaires. Elles s'ajoutent aux ressources ordinaires de la commune sans faire double emploi avec les prestations et centimes spéciaux qui sont acquittées par les industriels.

On estimait que les communes n'étaient pas tenues de réclamer des subventions industrielles et que la loi leur conférait seulement un droit dont elles pouvaient ne pas faire usage.

Or, un arrêt récent du Conseil d'Etat (8 mai 1936, Cne de Signy-Signet, ann. voirie 1936, p. 202) paraît dorénavant faire une obligation aux communes de procéder au recouvrement de ces subventions.

Le litige concernait un chemin vicinal ordinaire dégradé par des transports industriels, et dont le mauvais état avait causé préjudice à des usagers.

La commune n'avait pas demandé de subventions industrielles; elle avait seulement, mais tardivement, exercé une action civile en dommages intérêts contre l'auteur du dommage, et le maire avait dressé procès-verbal. Le tribunal correction-

nel avait alloué aux plaignants qui s'étaient joints à la commune, une indemnité qu'ils trouvèrent insuffisante ; ayant assigné la commune devant le Conseil de préfecture, il leur fut accordé une indemnité supplémentaire. La commune déféra l'arrêté au Conseil d'Etat qui l'annula, mais en motivant l'annulation par cette considération que l'indemnité allouée par le tribunal correctionnel était suffisante pour réparer intégralement dans l'espèce le préjudice subi par les demandeurs ; toutefois, dans d'autres considérants, la Haute-Assemblée avait estimé que la commune *était tenue de poursuivre le recouvrement* d'une subvention industrielle de la part des transporteurs qui avaient dégradé le chemin.

C'est la commune, représentée par le maire, qui a seule qualité pour réclamer les subventions industrielles. L'article 14 de la loi du 21 mai 1836 dit en effet que « les subventions sont réglées sur la demande des communes ». Le maire doit être autorisé par le Conseil municipal. Il n'est pas nécessaire que la demande soit rédigée en forme d'arrêté (Cons. d'Et. 26 juin 1885) ; si le chemin dégradé se trouve sur le territoire d'une commune voisine, c'est le maire de cette dernière commune qui est qualifié pour réclamer la subvention (Cons. d'Et. 2 août 1878) ; le maire seul est qualifié pour agir au nom de la commune, à l'exclusion du préfet (Cons. d'Et. 11 mai 1883, Rec. Leb. p. 445).

Conformément à l'article 14 de la loi du 21 mai 1836, les subventions doivent être réglées annuellement. La réclamation doit d'abord être instruite par les ingénieurs du service vicinal : d'après l'article 110 de l'Instruction Générale, l'ingénieur du service vicinal, dans le courant du mois de janvier de chaque année, prépare un état des subventions à réclamer en raison des dégradations commises pendant l'année précédente ; si la dégradation est temporaire et si les transports se termi-

ment avant la fin de l'année, l'état de la subvention à réclamer est préparé dans le mois qui suit l'achèvement des transports (Instr. Gén. art. 111 et 112).

Le maire, autorisé préalablement par le Conseil municipal, comme nous l'avons dit plus haut, notifie la demande à l'industriel intéressé par voie administrative, en l'invitant à lui faire connaître s'il accepte la demande présentée. Au cas où l'acceptation ne serait pas donnée dans le délai fixé, et à défaut d'accord, le Conseil de préfecture peut être saisi du règlement de la subvention.

En cas d'accord entre l'administration et l'industriel, un projet de convention est rédigé ou bien une formule d'engagement est soumise à l'industriel ; quand celui-ci a signé, la convention, ou la formule, est soumise à l'approbation du Conseil municipal.

L'article 115 de l'Instruction Générale, est, il est vrai, conçu en ces termes : « en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, le Conseil municipal sera préalablement *consulté* » ; mais on estime en doctrine, et aucun arrêt de jurisprudence n'est contraire, que le Conseil municipal a qualité pour *accepter* le montant de la subvention fixé à l'amiable ou « abonnement », celui-ci constituant une transaction à laquelle est applicable l'article 68 § 4 de la loi du 5 avril 1884.

L'approbation des abonnements dépend non du préfet, comme celle des autres transactions communales, mais, en vertu de l'article 86 de la loi du 10 août 1871, de la Commission départementale.

La fixation des subventions par voie d'abonnement n'est pas soumise à la règle de l'annualité ; les abonnements peuvent s'appliquer à une période de plusieurs années (Instr. gén. art. 115).

Le produit des subventions industrielles doit, aux termes

de l'article 14 de la loi de 1836, et de l'article 117 de l'Instruction générale, être exclusivement appliqué à la réparation du chemin qui aura subi les dégradations, ou employé au remboursement des dépenses faites pour cette réparation.

§ 2. — OFFRES DE CONCOURS. — Les offres des particuliers doivent être constatées par écrit ; les souscriptions peuvent être distinctes, ou chaque souscripteur peut apposer sa signature sur une liste collective.

Les offres sont acceptées par le Conseil municipal. L'Instruction générale (art. 101) exige l'approbation du préfet après avis de l'ingénieur en chef ; depuis la loi du 4 février 1901 et le décret du 5 novembre 1926, qui confèrent au Conseil municipal le droit de statuer définitivement sur l'acceptation des dons faits aux communes, à moins qu'il ne s'agisse de transiger avec les héritiers de l'auteur de la libéralité, on peut se demander si l'approbation préfectorale est toujours nécessaire. La jurisprudence est incertaine, mais nous pensons, avec la majorité des auteurs que, quoique l'offre de concours constitue après son acceptation un contrat « sui generis », elle ne peut être assimilée à une libéralité, mais qu'elle a, au contraire, les caractères d'un contrat à titre onéreux. L'approbation préfectorale nous paraît, en conséquence, toujours nécessaire.

Quoi qu'il en soit, l'approbation du préfet n'est pas indispensable pour lier les souscripteurs vis à vis de la commune. Du moment que la souscription a été acceptée par le Conseil municipal, elle constitue un engagement définitif pour les particuliers (Cons. d'Et. 23 nov. 1883 ; 24 mai 1895 ; Cons. de Préf. Besançon, 17 déc. 1929).

§ 3. — RESSOURCES DIVERSES. — Les communes peuvent tirer certaines ressources des produits divers de leurs chemins vicinaux, c'est-à-dire des matériaux, des fruits, des branches

d'arbres, des arbres eux-mêmes et de l'herbe qui croît sur les accotements.

Ces produits étant purement communaux, c'est aux Conseils municipaux qu'il appartient de décider de leur aliénation. La délibération doit être soumise à l'approbation préfectorale en vertu de l'article 68 - 2° de la loi du 5 avril 1884.

S'il s'agit des terrains et des matériaux qui font partie intégrante du chemin, il semble qu'ils doivent, préalablement à l'aliénation, être retranchés de la voie publique par une décision analogue à un déclassement. La Commission départementale devrait donc d'abord autoriser ce déclassement (Monsarrat, *op. cit* : p. 353).

A notre avis, il convient tout au moins que l'Administration soit consultée avant cette aliénation.

Le Conseil municipal peut donner à bail le droit de récolter les herbes croissant sur les accotements. Si le bail a une durée inférieure à 18 ans, la déliération n'a pas besoin d'être approuvée par le préfet.

Lès produits de ces aliénations sont versés dans la caisse municipale sans affectation spéciale. En effet, en droit, aucune disposition ni législative, ni réglementaire n'a spécialisé ces ressources ; en pratique, la spécialisation serait, soit peu conforme aux intérêts de la vicinalité, les chemins d'où proviennent les produits pouvant être en parfait état de viabilité alors que d'autres chemins sont insuffisamment entretenus, soit même impossible, par exemple, dans le cas où il s'agit de l'aliénation du sol d'un chemin supprimé. Cependant, deux circulaires du ministre de l'Intérieur des 8 décembre 1885 et 13 juillet 1893 ont admis que le produit de la vente pouvait être affecté aux chemins avec l'autorisation des Conseils municipaux des communes intéressées.

CHAPITRE VI

BUDGETS

§ 1. — PRÉPARATION DES BUDGETS. -- Les dépenses des chemins vicinaux sont des dépenses communales ; elles doivent donc figurer au budget général de la commune. Il en est de même des ressources qui sont destinées à faire face à ces dépenses.

Mais les prévisions du budget général de la commune, en ce qui concerne la vicinalité, ne peuvent être établies qu'au moyen des propositions émanant des ingénieurs. D'autre part, après l'approbation du budget général, il est nécessaire que les ingénieurs soient renseignés sur les ressources et les dépenses portées à ce budget.

On a donc été amené à établir un « budget » spécial de la vicinalité. Ce budget ne déroge d'ailleurs pas au principe de l'unité budgétaire, car il n'est qu'un extrait du budget général communal.

D'après l'Instruction générale et le règlement général de 1870, les ingénieurs doivent préparer du 1^{er} au 15 avril de chaque année, un état sommaire indiquant la situation des chemins vicinaux ordinaires de la commune, les dépenses à faire pendant l'année suivante, tant pour l'entretien que pour l'achèvement complet des chemins, et les ressources qui pourront être affectées à ces dépenses. L'état comprendra, en outre, les contingents demandés pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Les ingénieurs prépareront un état semblable indiquant l'emploi à faire du reliquat de l'exercice précédent.

Ces deux états sont transmis au maire pour être communiqués au Conseil municipal dans la session de mai, avec l'arrêté de mise en demeure du préfet prescrit par l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 (Instr. gén. art. 65, régl. gén. art. 63). L'ingénieur du service vicinal doit se concerter avec le maire pour l'établissement de ces documents (Régl. gén. art. 70).

§ 2. — VOTE ET APPROBATION DU BUDGET. — La délibération du Conseil municipal votant le budget est soumise à l'approbation du sous-préfet dans les communes de son arrondissement, et à celle du préfet dans les communes de l'arrondissement chef-lieu. Toutefois, si les recettes ordinaires de la commune atteignent dix millions de revenus, le budget vicinal ne pourra être considéré comme définitif qu'après approbation par le préfet du budget général de la commune .

Avant le décret du 5 novembre 1926, l'approbation préfectorale était nécessaire dans tous les cas. Notons cependant que le préfet a la possibilité, en vertu de l'article 85 de ce décret, d'annuler ou de réformer la décision prise par le sous-préfet.

Quels sont les pouvoirs du Conseil municipal pour le vote du budget vicinal ?

Il est à remarquer tout d'abord que ce budget est voté par chapitre et par article, ce qui permet au Conseil municipal d'exercer un contrôle assez étendu sur l'emploi des crédits affectés aux chemins vicinaux ordinaires.

En ce qui concerne les ressources, le Conseil municipal ne peut réduire celles qu'il est mis en demeure de voter : son pouvoir se trouve alors limité au remplacement de la prestation par la taxe vicinale. Mais peut-il répartir le produit des dites ressources comme il l'entend, entre les différents articles des dépenses ?

Ces ressources, que le Conseil municipal a été mis en demeure de voter, sont destinées à *l'entretien* des chemins vicinaux ordinaires et au contingent que la commune doit verser pour les grandes lignes (art. 1 et 2, et 8 de la loi de 1836). Elles ne peuvent donc être affectées à d'autres dépenses que dans les cas prévus par la loi et sous réserve de l'approbation de l'autorité qui règle le budget.

Mais la partie de ces ressources qui ne sert pas à constituer le contingent des grandes lignes peut-elle être subdivisée librement par le Conseil municipal entre différents crédits, tous concernant *l'entretien* des chemins vicinaux ordinaires ?

Les imprimés destinés à l'établissement du budget communal contiennent à cet égard plusieurs articles de crédits : salaires des cantonniers (art. 77), entretien des chemins vicinaux ordinaires art. 78), dépenses diverses, (art. 80).. qui semblent donner cette faculté au Conseil municipal. On peut même se demander si cette assemblée n'a pas le droit de répartir ces crédits entre les différents chemins du réseau communal et de n'attribuer ainsi qu'une somme insignifiante, ou de refuser même toute allocation à un ou plusieurs chemins.

Cette liberté du Conseil municipal dans le vote des dépenses serait susceptible d'entraîner des conséquences fâcheuses : le bon état des chemins pourrait être compromis par suite de l'insuffisance de la part de crédit disponible pour achat de matériaux, s'il y avait une proportion élevée d'options (de prestation ou de taxe vicinale) ; il pourrait même y avoir impossibilité de payer certaines dépenses ; des chemins, délaissés, risqueraient de se dégrader rapidement ; enfin l'autorité municipale et les ingénieurs n'auraient souvent qu'une liberté insuffisante pour l'exécution de certains travaux, notamment dans le cas de réparations urgentes.

Cette question se ramène à celle de savoir si le préfet (ou

le sous-préfet) a le pouvoir de modifier les crédits ainsi votés.

Si l'on se réfère seulement à la loi de 1884, on trouve que l'article 148 de cette loi ne permet à l'autorité qui règle le budget que de *réduire* ou de *supprimer* les dépenses, tant facultatives qu'obligatoires. (La décision du préfet, ou du sous-préfet, doit d'ailleurs être fondée uniquement sur des considérations d'ordre budgétaire ; Cons. d'Et. 10 mai 1922).

Le préfet ne pourrait donc, en vertu de cet article que diminuer ou supprimer ces crédits sans avoir la possibilité de reporter l'économie réalisée sur les autres crédits concernant l'entretien, de sorte qu'il serait dans l'alternative, ou d'user de son droit et alors de réduire le crédit total jugé pourtant par lui nécessaire à l'entretien des chemins vicinaux, ou, s'il veut maintenir ce crédit total, de renoncer à se servir du pouvoir qu'il tient de l'article 148.

Mais il convient, à notre avis, de combiner les dispositions de l'article 148 avec celles de la loi de 1836 qui donnent au préfet le droit d'exiger qu'une certaine quotité de ressources soit consacrée chaque année à maintenir en bon état d'entretien tous les chemins vicinaux ordinaires de la commune sans distinction, et nous admettons que le préfet a, en conséquence, le droit de *réduire* et d'*augmenter* chacun des crédits relatifs à l'entretien des chemins vicinaux ordinaires votés par le Conseil municipal ; le montant total de ces crédits ainsi modifiés ne peut toutefois dépasser la quotité de ressources que l'assemblée municipale aurait été mise en demeure de voter.

Le préfet statuera naturellement après avis des ingénieurs et, comme nous l'avons dit plus haut, en s'inspirant uniquement de considérations budgétaires.

TITRE IV

QUESTIONS TECHNIQUES

CHAPITRE PREMIER

TRAVAUX A EXÉCUTER SUR LES CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES

§ 1^{er}. — PRINCIPES GÉNÉRAUX. — Il convient de distinguer les *travaux d'entretien proprement dits* (réparations courantes, non susceptibles de modifier l'assiette ni le profil du chemin, et, en ce qui concerne les ouvrages d'art, petites réparations) ; les *travaux de grosses réparations*, qui présentent déjà un caractère d'une certaine importance (travaux d'amélioration, établissement de trottoirs, de caniveaux, de fossés...) sans toutefois apporter de modification à l'assiette et au profil du chemin ;

les *travaux neufs* (construction ou redressement des chemins, édification d'ouvrages d'art...).

Tous ces travaux sont soumis aux mêmes règles quant à leur exécution.

Ils ne peuvent être entrepris qu'après avoir été autorisés, ainsi que nous le verrons plus loin.

Cependant, en cas d'extrême urgence, l'autorité municipale peut prescrire tous travaux indispensables pour prévenir les accidents ou les calamités publiques (loi du 5 avril 1884,

art. 97 et 99); il en est ainsi lorsqu'il s'agit notamment du déblaiement des neiges obstruant les communications; des détachements militaires peuvent être mis à la disposition de l'autorité municipale pour assurer ce déblaiement.

§ 2. — DIRECTION DES TRAVAUX. — D'après l'article 18 du règlement général sur les chemins vicinaux, les travaux sur les chemins vicinaux ordinaires sont exécutés *sous l'autorité des maires*. Les ingénieurs du service vicinal sont seulement chargés *d'assurer, de surveiller et de constater* leur bonne exécution.

La circulaire du ministre de l'Intérieur du 4 août 1870 prescrit de même qu' « il appartient aux maires d'imprimer aux travaux l'impulsion et la direction qui leur paraissent conformes à l'intérêt bien entendu de la commune, d'ordonner, de vérifier et de mandater les dépenses. Les ingénieurs du service vicinal ne doivent intervenir que comme simples auxiliaires, et ils sont tenus de suivre les instructions des maires dont ils ne sont dans ce cas que des agents d'exécution ».

Un décret en Conseil d'Etat du 11 janvier 1875 confirme ce droit du maire à la direction des travaux des chemins vicinaux ordinaires.

Il convient d'autre part de rappeler que, aux termes de l'article 90 - 4° de la loi du 5 avril 1884, le maire est chargé de diriger les travaux communaux « sous le contrôle du Conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure ».

Il résulte ainsi de l'ensemble des textes susvisés que les maires ont, pour la direction des travaux, une compétence « *administrative* » et que les ingénieurs ont pour cet objet une compétence particulière qui peut être qualifiée de « *technique* ».

Nous aurons à préciser ces deux compétences dans les chapitres qui vont suivre.

CHAPITRE II

PROJETS

§ 1^{er}. — ÉTUDE ET PRÉPARATION DES PROJETS. — Tous les travaux de quelque importance intéressant les chemins vicinaux ordinaires (travaux neufs et travaux de grosses réparations — les travaux d'entretien ne sont pas soumis à cette règle) doivent, préalablement à leur exécution, faire l'objet d'une étude dont le résultat est concrétisé dans un « projet ».

Le projet est ainsi le document, ou l'ensemble des documents soumis à l'autorité compétente pour autoriser les travaux, afin de lui permettre de se prononcer en connaissance de cause.

Les projets sont établis par les ingénieurs suivant les règles de l'art, quant au fond ; d'après les instructions ministérielles, quant à la forme.

Si, pour l'étude des projets, il est nécessaire de pénétrer dans les propriétés privées, un arrêté doit être pris par le préfet (cet arrêté indique les communes sur le territoire desquelles les études doivent être faites, il est affiché à la mairie de ces communes. L'introduction des personnes désignées pour procéder aux études ne peut être autorisée à l'intérieur des maisons d'habitation).

§ 2. — APPROBATION DES PROJETS. — La loi de 1836 est muette sur l'autorité compétente pour approuver les projets.

Le règlement général, par son article 38, prescrit que les

projets des chemins vicinaux sont approuvés par le préfet. Cet article ne contient aucune réserve.

La loi de 1884 (articles 68- 3° et 114) dispose que le Conseil municipal est compétent quand la dépense, totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant, ne dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale. En dehors de ce cas, l'approbation est de la compétence du préfet. Cette compétence du Conseil municipal, la loi du 24 juillet 1867 la lui avait déjà d'ailleurs accordée dans certains cas déterminés.

La compétence du préfet pour l'approbation des projets stipulés dans l'article 38 du règlement général de 1870 a été confirmé par les circulaires du ministre de l'Intérieur des 20 novembre 1873 et 9 août 1879, réserve faite toutefois du pouvoir de règlement attribué aux Conseils municipaux par la loi municipale.

Il convient en conséquence, de considérer comme incomplètes les dispositions de l'article 38 du règlement général : le droit à l'approbation n'appartient pas toujours au préfet, cette approbation est dans certains cas de la compétence du Conseil municipal.

Le droit du préfet s'explique par cette considération que les travaux des chemins vicinaux ordinaires étant des travaux communaux, ils doivent, au même titre que ces derniers travaux, être approuvés par lui.

Après la création de la Commission départementale, on s'est demandé si le préfet était toujours qualifié pour l'approbation ou bien si ses pouvoirs n'avaient pas été transférés à la Commission départementale, comme pour le classement des chemins. La jurisprudence s'est prononcée dans le sens du

maintien du droit à l'approbation (Conseil général de la Manche, décret du 8 nov. 1873).

Le pouvoir d'approbation attribué au Conseil municipal par l'article 68 - 3° de la loi du 5 avril 1884 n'est pas sans inconvénients.

En effet, il est difficile dans la pratique de savoir si la dépense du projet, totalisée avec les dépenses de même nature de l'exercice courant, dépasse ou ne dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que la commune peut se créer sans autorisation spéciale, notamment lorsque cette dépense est couverte en partie par le prélèvement opéré sur les revenus ordinaires, qui a souvent sa source dans une imposition pour insuffisance de revenus impliquant une autorisation spéciale.

D'autre part, il est rare que les chemins vicinaux ordinaires d'une commune intéressent uniquement cette commune, à l'exclusion des communes voisines sur le territoire desquelles ils se poursuivent fréquemment. Or, si la dépense de construction ou d'amélioration d'un chemin rentre dans le cas prévu par l'article 68 - 3° de la loi de 1884, et que la commune soit en conséquence maîtresse d'arrêter les dispositions des ouvrages, il peut se faire que les intérêts des autres communes se trouvent négligés; par exemple, dans le cas d'une rampe excessive, ou d'un tracé sinueux adopté dans une section qui n'est que peu utilisée par les habitants de la commune propriétaire du chemin. Le préfet ne pourrait alors intervenir qu'en provoquant le classement du chemin en question, dans le réseau d'intérêt commun ou le réseau de grande communication.

Le droit à l'approbation des projets, qui, selon les cas, appartient au préfet ou au Conseil municipal, ne leur confère que des pouvoirs assez peu étendus. La fixation des limites du

chemin dépend, en effet, de la Commission départementale. Il s'en suit que ni le préfet, ni le Conseil municipal n'ont la possibilité de modifier ces limites, dispositions capitales du projet. En pratique, le projet est préparé, tout au moins en ce qui concerne le plan, le profil en long, les profils en travers, et soumis à l'appui du plan parcellaire à la Commission départementale qui statue sur l'élargissement et l'ouverture. Après quoi, il est présenté à l'approbation de l'autorité compétente (préfet ou Conseil municipal) qui n'a ainsi le pouvoir que d'en modifier les dispositions secondaires.

Les projets doivent être soumis aux Conseils municipaux avant de recevoir l'approbation du préfet.

S'il s'agit de constructions nouvelles ou de reconstructions, le préfet ne peut approuver sans acceptation du Conseil municipal (Loi du 5 avril 1884, art. 114).

Cependant, si la dépense était obligatoire, nous pensons que, de même que la Commission départementale a qualité pour prononcer le classement d'un chemin dans un tel cas, malgré l'avis défavorable du Conseil municipal (voir plus haut titre II, ch. 2, §2), le préfet a le pouvoir d'approuver le projet malgré l'opposition de cette dernière assemblée. C'était d'ailleurs l'avis du Ministre de l'Intérieur exprimé par sa circulaire du 15 mai 1884.

Une circulaire ministérielle du 9 août 1879 a prescrit aux préfets de transmettre au ministre, avant l'approbation, les projets d'ouvrages d'art dont la dépense atteint ou dépasse 10.000 francs. Ces projets sont examinés par le *Comité consultatif de la vicinalité*, qui peut d'ailleurs être appelé à donner son avis sur tous autres projets que les préfets jugeraient utile de lui soumettre.

Ce comité doit en outre, être consulté obligatoirement lorsqu'il s'agit de projets pour lesquels une subvention de

l'Etat est réclamée en vertu de la loi du 12 mars 1880. Le ministre renvoie ensuite les projets aux préfets en leur faisant connaître à quelles conditions ils peuvent donner leur approbation.

Les projets ne doivent être approuvés qu'autant que les voies et moyens sont régulièrement assurés (Circ. minis. Int. 1^{er} mars 1855 et 12 août 1875).

Lorsque le préfet n'est pas compétent pour approuver les ressources financières à employer aux travaux (dans le cas d'emprunt, par exemple) ou lorsque, inversement, ayant qualité pour approuver les ressources, il est incompétent pour approuver les travaux (nécessité d'un décret pour en déclarer l'utilité publique), il doit joindre au dossier à envoyer au ministre de l'Intérieur des projets d'arrêté approuvant, suivant les cas, soit les ressources, soit les projets, et, quand l'autorité supérieure a statué, il convertit ces projets en arrêtés définitifs (cir. min. Int. 26 fév. 1909).

CHAPITRE III

MODE D'EXÉCUTION DES TRAVAUX

§ 1. — TRAVAUX EXÉCUTÉS « EN NATURE » ET TRAVAUX A PRIX D'ARGENT. — Les travaux des chemins vicinaux ordinaires peuvent être exécutés soit au moyen de prestations en nature, soit à prix d'argent.

Les travaux de prestations en nature, appelés plus simplement « travaux en nature », sont effectués « par les diverses personnes qui sont admises à donner leur concours, soit bénévole, soit obligatoire, pour l'entretien des chemins, en travaillant elles-mêmes aux chemins ou en fournissant des matériaux ou des terrains : ces personnes sont celles qui sont assujetties aux prestations, à la taxe vicinale, ou au paiement de subventions industrielles et celles qui ont consenti des souscriptions particulières » (Monsarrat, op. cit. p. 163).

Les travaux à prix d'argent, c'est-à-dire qui sont exécutés moyennant une rémunération payée par l'Administration, sont la règle. Ils peuvent être effectués soit par voie d'entreprise, soit par voie de régie.

§ 2. — CHOIX DU MODE D'EXÉCUTION. — Les travaux en nature ne peuvent être exécutés que sur « l'option » des redevables et cette option ne peut être refusée si elle est exercée dans le délai prescrit par les règlements.

Par conséquent, ni le Conseil municipal, ni le préfet, ni aucune autre autorité ne peut décider que tel travail « sera exécuté en nature. »

En ce qui concerne les travaux à prix d'argent, l'exécution à l'entreprise est la règle. Cependant, le préfet *peut*, aux termes de l'article 37 du règlement général, modifié par l'arrêté ministériel du 29 septembre 1927, autoriser l'exécution en régie des travaux, fournitures ou transports lorsqu'il y a urgence ou lorsque les autres modes d'exécution auront été reconnus impossibles ou moins avantageux.

Le préfet apprécie souverainement s'il y a lieu ou non d'autoriser la régie.

Cependant, l'autorisation préfectorale n'est pas nécessaire chaque fois que la dépense à payer sur production d'un simple mémoire de travaux, fournitures ou transports, n'excèdera pas 3.000 francs dans les communes de moins de 30.000 habitants et 6.000 francs dans les communes d'une population supérieure ainsi que dans celles qui, tout en ayant une population inférieure à ce maximum, sont situées dans un département dont la population dépasse deux millions d'habitants.

Les fournitures de matériaux nécessitées par l'exécution des travaux en régie sont exécutées par entreprise lorsque leur montant excède les limites ci-dessus fixées.

La régie est en outre possible lorsqu'un entrepreneur ne se conforme pas aux conditions de son marché.

CHAPITRE IV

TRAVAUX EN NATURE

§ 1. — MODE D'EXÉCUTION : TRAVAUX A LA JOURNÉE ET TRAVAUX A LA TÂCHE. — Les travaux en nature peuvent être exécutés à la journée ou à la tâche.

A. *Prestations.* — Le mode d'exécution est de la compétence du Conseil municipal qui a le pouvoir de décider que les travaux seront faits en tâche, pour la totalité ou pour partie, et qui peut établir le tarif de conversion en tâche des journées de prestation, c'est-à-dire fixer les tâches correspondant à un nombre de journées donné. En effet, l'article 4 de la loi du 21 mai 1836 dit explicitement que « la prestation non rachetée en argent peut être convertie en tâche d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixées par le Conseil municipal. »

Le Conseil municipal a ainsi seul qualité pour décider la conversion en tâches et il est souverain pour déterminer le tarif de conversion. Aucune approbation n'est nécessaire, malgré les termes de l'instruction ministérielle du 24 juin 1836, qui portait que les délibérations relatives à la conversion en tâche des journées ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet et cela parce que telle était la règle générale en vigueur à cette époque. Or, la loi de 1884 a consacré le principe d'après lequel les délibérations de l'assemblée municipale sont exécutoires par elles-mêmes, à l'exception de celles pour lesquelles la loi a exigé l'approbation de l'autorité supérieure.

Comme aucune disposition de loi n'a soumis à l'approbation préfectorale les délibérations ayant pour objet la conversion en tâche des journées de prestation, on doit admettre que leur approbation n'est pas nécessaire.

En vertu de l'article 32 du règlement général et de l'article 144 de l'instruction générale, c'est le maire qui est compétent pour décider si le tarif doit être appliqué à la totalité ou seulement à une partie des prestations.

B. *Taxe vicinale*. — Le Conseil municipal, comme en matière de prestation, décide la conversion en tâche. Il établit également le tarif ; mais sur ce point, sa liberté n'est plus entière. En effet, aux termes de l'article 5 de la loi du 31 mars 1903, ce tarif « est arrêté par la Commission départementale sur la proposition du Conseil municipal. » Le pouvoir de cette assemblée, en la circonstance, est moins étendu qu'en ce qui concerne la prestation. Elle ne fait que proposer le tarif de conversion, et la Commission départementale a incontestablement le droit de le modifier.

Il s'en suit qu'il peut y avoir dans une même commune deux tarifs de tâche différents, l'un adopté souverainement par le Conseil municipal pour la prestation, l'autre arrêté par la Commission départementale sur la proposition du Conseil municipal pour la taxe vicinale.

C. *Subventions industrielles*. — La réglementation à appliquer en ce cas est celle prévue pour la prestation (loi de 1836 art. 14 et instr. gén. art. 114).

§ 2. — EPOQUE DES TRAVAUX ET DÉLAI D'EXÉCUTION. — Qu'il s'agisse de prestation ou de taxe vicinale, c'est le maire qui est qualifié pour fixer chaque année l'époque des travaux, mais dans les limites arrêtées par le règlement départemental.

Le règlement général ne parle, il est vrai, que du préfet ;

mais il ne vise que les chemins de grande communication et d'intérêt commun; il est muet au sujet des chemins vicinaux ordinaires.

Aussi est-il admis que, pour ces derniers chemins, la compétence appartient au maire.

La durée de la journée de travail est fixée par le règlement départemental (régl. gén. art. 21).

Le règlement général fixe ainsi qu'il suit les délais d'exécution des travaux.

A. Prestations à la journée. — L'article 22 dispose que le maire et l'ingénieur du service vicinal se concertent pour fixer les jours d'ouverture et de clôture des travaux sur chaque chantier.

B. Prestations à la tâche. — Aux termes de l'article 32, c'est également d'entente entre le maire et l'ingénieur du service vicinal que sont déterminés les délais d'exécution des travaux.

Le délai maximum ne peut évidemment excéder celui qui a été fixé par le règlement départemental pour l'exécution des prestations en nature.

Les règles énoncées ci-dessus sont applicables à la taxe vicinale.

§ 3. — DIRECTION ET SURVEILLANCE DES TRAVAUX. — La direction et la surveillance des travaux en nature sont assurés et par le maire et par l'ingénieur du service vicinal.

Pour les prestations à la journée, l'article 22 du règlement général dispose, en effet, que « le maire et l'ingénieur du service vicinal se concerteront chaque année pour déterminer la répartition des travailleurs entre chaque chemin. L'ingénieur établira pour les chemins vicinaux ordinaires un état

indiquant les prestataires qui y seront appelés et les travaux qui leur seront demandés. Cet état sera visé par le maire ».

Aux termes de l'article 25, « le maire et l'ingénieur désigneront de concert, pour la surveillance spéciale des travaux de chaque chantier, les cantonniers des chemins ou à leur défaut, toute autre personne présentant des garanties suffisantes ».

L'article 30 dit que les difficultés qui pourraient s'élever pour l'exécution de la prestation seront résolues par le maire et l'ingénieur, et, en cas de désaccord, par le préfet, sur l'avis de l'ingénieur en chef, sauf recours devant l'autorité compétente.

L'article 32, déjà noté, relatif aux prestations à la tâche, prescrit que le maire et l'ingénieur devront se concerter pour la répartition des tâches à faire sur chaque chemin par les prestataires.

Enfin, l'article 36, commun aux prestations à la journée et à la tâche, dispose que lorsque le maire refusera de prêter son concours pour l'exécution des prestations, il en sera référé au préfet qui statuera.

Toutes ces règles sont également applicables à la taxe vicinale.

Il résulte de ce qui vient d'être dit que les travaux en nature sont dirigés par le maire, mais assisté de l'ingénieur du service vicinal. Le préfet n'intervient qu'en cas de désaccord entre le maire et l'ingénieur. Le Conseil municipal n'a aucune décision à prendre.

Il convient de remarquer qu'en conformité de l'article 130 de l'instruction générale, l'ingénieur principal et l'ingénieur en chef ont la faculté de se substituer à l'ingénieur pour l'exécution des travaux.

§ 4. — RÉCEPTION DES TRAVAUX. — Dans le cas de prestations à la journée (ou de taxe vicinale à la journée), les articles 143 de l'instruction générale et 31 du règlement général disposent que lorsque les prestations seront terminées « le surveillant remettra l'état d'indication émargé à l'ingénieur. Le maire fera la réception des travaux exécutés sur les chemins vicinaux ordinaires ».

Pour les prestations à la tâche (ou la taxe vicinale acquittée en tâche), aux termes des articles 146 de l'instruction générale et 34 du règlement général, la réception des travaux sera faite par le maire assisté de l'ingénieur soit au fur et à mesure de l'avancement des travaux, soit à l'expiration du délai fixé pour leur achèvement.

Il semble résulter des dispositions ci-dessus que les pouvoirs du maire sont plus étendus quand il s'agit de prestations à la journée que lorsqu'on se trouve en présence de prestations à la tâche, puisque dans ce dernier cas le maire doit être assisté de l'ingénieur pour faire la réception, alors que dans la première hypothèse cette assistance n'est pas exigée.

On n'aperçoit pas les raisons de cette différence, les articles que nous avons examinés au paragraphe précédent prescrivant que la direction des travaux doit être exercée de concert par le maire et par l'ingénieur. Nous ne pouvons l'expliquer que par une lacune du règlement, et nous estimons que le maire ne peut régulièrement effectuer la réception des travaux de prestation ou de taxe vicinale à la tâche qu'avec l'assistance de l'ingénieur. C'est d'ailleurs la solution adoptée par la pratique.

CHAPITRE V

TRAVAUX A L'ENTREPRISE

A) Travaux exécutés par adjudication

§ 1^{er}. — ADJUDICATION — GÉNÉRALITÉS. — L'adjudication est la règle. C'est le principe posé par l'article 37 du règlement général et l'alinéa 1^{er} de l'article 149 de l'instruction générale, modifié par l'arrêté ministériel du 11 février 1920; il est d'ailleurs expressément formulé pour tous les travaux communaux par l'ordonnance du 14 novembre 1837.

Les projets doivent contenir un cahier des charges ou un devis stipulant que les adjudicataires seront assujettis aux clauses et conditions imposées aux entrepreneurs des chemins vicinaux.

La procédure d'adjudication est la même que celle des adjudications des travaux communaux, sauf quelques dérogations que nous signalons plus loin.

En dehors de l'adjudication publique avec libre concurrence, qui est la seule prévue par l'instruction générale et le règlement général, on estime qu'il est possible de recourir à une adjudication *restreinte*, mais seulement dans le cas où le marché de gré à gré est susceptible d'être autorisé (Monsarrat, op. cit. p. 166, note).

§ 2. — COMMISSION D'ADJUDICATION — DÉSIGNATION DES MEMBRES. — L'adjudication a lieu soit à la sous-préfecture, soit au chef-lieu de canton, soit à la mairie de la commune, lieu des travaux.

D'après les articles 40 du règlement général et 152 de l'instruction générale, le bureau se compose du maire, président de droit, et de deux conseillers municipaux. Le receveur municipal et l'ingénieur du service vicinal assistent à l'adjudication, mais n'ont que voix consultative. L'absence des personnes ci-dessus désignées, à part le maire, n'empêche pas l'adjudication, contrairement à ce qui se passe en matière de travaux communaux.

Le préfet tient de l'article 21 de la loi de 1836, le droit de faire un règlement statuant sur tout ce qui est relatif aux adjudications et à leur forme. Le règlement général a ainsi pu déroger sur ce point aux règles applicables aux travaux communaux.

Les conseillers municipaux chargés d'assister le maire doivent être désignés d'avance par le Conseil. A défaut de désignation, ils sont pris dans l'ordre du tableau (Loi du 5 avril 1884, art. 89).

La présence du receveur municipal est justifiée par cette double considération qu'il peut renseigner le maire sur la solvabilité des soumissionnaires et qu'il est chargé de réaliser le cautionnement des adjudicataires.

La Commission d'adjudication se présente ainsi comme une émanation du Conseil municipal.

Une commission composée dans des conditions différentes de celles énoncées ci-dessus serait incompétente et ses décisions entacheraient de nullité les opérations de l'adjudication (Cons. d'Et. 4 août 1913, Davoigneau).

§ 3. — FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION D'ADJUDICATION. — Les délais de publicité ne peuvent être abrégés, et jusqu'à dix jours au minimum, que par délibération du Conseil municipal approuvée par le préfet (régl. gén. art. 42).

Le président de la commission a le pouvoir de fixer un minimum de rabais, après avis de l'ingénieur du service vicinal (régl. gén. art. 43).

La liste des concurrents est arrêtée par le bureau après avis de l'ingénieur du service vicinal et du receveur municipal. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante; il en est d'ailleurs ainsi pour toutes les questions qui pourraient être soulevées pendant l'adjudication (régl. gén. art. 45).

Dans le cas où deux ou plusieurs concurrents auraient offert le même rabais à la suite d'une nouvelle adjudication, le bureau a le pouvoir de choisir l'adjudicataire, mais après consultation préalable de l'ingénieur du service vicinal.

La Commission a, dans les cas ci-dessus, un pouvoir discrétionnaire, mais non arbitraire. Si, en effet, la Commission apprécie souverainement quelles sont les candidatures qu'elle doit écarter, elle ne doit pas commettre de détournement de pouvoir dans cette exclusion et ne pas donner de sa décision un motif erroné.

Il a été jugé notamment qu'une commission ne peut déclarer adjudicataire un soumissionnaire qui ne s'est pas conformé aux stipulations du cahier des charges (Cons. d'Et. 18 oct. 1929, Bonvehi); que le Conseil municipal ne peut se substituer à la commission et que les délais de publicité doivent être respectés (Cons. d'Et. 18 mars 1931, Mayor et Société Eau et assainissement); que la commission d'adjudication ne peut exclure un soumissionnaire parce qu'il n'a pas produit une pièce indiquée sur l'affiche annonçant l'adjudication comme devant être jointe à la soumission (Cons. d'Et. 26 mars 1931, Helbling).

§ 4. — APPROBATION DE L'ADJUDICATION. — Les adjudications ne sont définitives qu'après approbation du préfet (règl. gén. art. 49, Instr. gén. art. 161); ainsi, ni le Conseil municipal, ni le maire n'ont qualité pour statuer sur le procès-verbal d'adjudication.

L'approbation du préfet n'est soumise à aucune forme particulière; elle résulte notamment de ce que le préfet a prescrit à l'adjudicataire de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de son marché.

Elle est stipulée seulement dans l'intérêt des communes; l'adjudicataire se trouve en conséquence lié envers la commune dès l'adjudication et il ne peut retirer son consentement ou exiger des modifications au marché bien que l'adjudication n'ait pas encore été approuvée.

La décision du préfet n'est susceptible d'aucun recours de plein contentieux, mais seulement du recours en annulation pour excès de pouvoir, notamment dans le cas de détournement de pouvoir (Cons. d'Et. 2 déc. 1910, Chef-Boutonne).

La jurisprudence a reconnu au préfet ce pouvoir discrétionnaire (Cons. d'Et. 12 déc. 1913, Biskra).

Le préfet ne peut cependant que refuser d'approuver le procès-verbal d'adjudication; il n'a pas qualité pour substituer à l'adjudicataire un autre soumissionnaire. Toutefois, la doctrine admet que si l'excès de pouvoir était manifeste, le préfet peut déclarer adjudicataire le concurrent illégalement écarté (Monsarrat, *Marchés de travaux*, édit. 1926 p. 93).

§ 5. — ADJUDICATION SANS RÉSULTAT. — Aux termes des articles 52 du règlement général et 164 de l'instruction générale, après une tentative infructueuse d'adjudication, les travaux pourront, avec l'autorisation du préfet, donner lieu à un marché de gré à gré lorsqu'on trouvera un soumissionnaire

s'engageant à les exécuter sans augmentation de prix, aux conditions du devis et du cahier des charges. Mais si, à défaut de cette soumission, on reconnaît la nécessité d'augmenter certains prix et de modifier les conditions du devis ou du cahier des charges, il sera procédé à une nouvelle tentative d'adjudication, après avoir opéré sur les pièces du projet les changements adoptés. Dans le cas où cette seconde tentative serait infructueuse, on pourra recourir à un marché de gré à gré pour l'ensemble du projet, ou à plusieurs marchés distincts en scindant les travaux, soit en lots moins importants, soit selon leur nature. Le préfet pourra aussi autoriser l'exécution par voie de régie après la seconde tentative infructueuse d'adjudication.

B) Travaux exécutés par marché de gré à gré

§ 1. — GÉNÉRALITÉS. — Des marchés de gré à gré, subordonnés à l'approbation de l'autorité qui règle le budget, peuvent être passés dans les cas ci-après conformément à l'article 1^{er} du décret du 23 octobre 1935.

1° — Pour les travaux, fournitures et transports dont l'exécution ne comporterait pas les délais d'une adjudication ;

2° — Pour ceux qui, par leur nature ou leur spécialité, exigeraient des conditions particulières d'aptitude ;

3° — Pour ceux dont la mise en adjudication n'aurait pas abouti ;

4° — Pour ceux que l'administration doit faire exécuter au lieu et place des adjudicataires défaillants et à leurs risques et périls ;

5° — Pour les transports à effectuer par voie ferrée ou par voie d'eau ;

6° — Pour les travaux, fournitures et transports concernant les chemins vicinaux ordinaires et dont la valeur n'excède pas, dans les communes de 5000 habitants et au-dessous, la somme de 15.000 francs ; ce maximum est porté à 30.000 francs pour les communes d'une population supérieure. Lorsque les marchés sont conclus avec des sociétés d'ouvriers français, les maxima ci-dessus prévus sont majorés de 5000 francs.

Les marchés de gré à gré peuvent être des marchés à forfait ou des marchés sur séries de prix ; ils peuvent être verbaux ou écrits. Le marché écrit est la règle. On ne peut y déroger que dans le cas où les travaux et fournitures ne dépassent pas le maximum autorisé pour l'exécution en régie.

§ 2. — INSTRUCTION, ACCEPTATION ET APPROBATION. — Lorsqu'il y a lieu de traiter de gré à gré avec les entrepreneurs, les ingénieurs du service vicinal recueillent les soumissions et les transmettent au maire avec leur avis. Il appartient au maire de retenir la soumission la plus avantageuse, qui peut d'ailleurs ne pas être celle du soumissionnaire qui a offert le rabais le plus élevé. Le maire n'est pas tenu de suivre les propositions des ingénieurs du service vicinal.

Le maire doit ensuite, après avoir exercé son choix, se faire autoriser par le Conseil municipal à accepter la soumission.

Le Conseil municipal n'a pas ainsi qualité pour choisir l'entrepreneur ; il ne peut que refuser son autorisation au maire. Evidemment, en pratique, un accord est nécessaire entre le maire et le Conseil municipal. Cependant, il convient de remarquer que la désignation de l'entrepreneur est exclusivement de la compétence du maire.

L'acceptation du maire, ainsi autorisé par le Conseil municipal, n'opère cependant conclusion du marché qu'après l'ap-

probation du préfet (règl. gén. art. 53 et 54, instr. gén. art 165 et 166).

Le pouvoir du préfet est discrétionnaire ; mais, comme nous l'avons dit plus haut (même chapitre, §4, approbation de l'adjudication), il n'a pas qualité pour agréer un autre soumissionnaire que celui qui a été choisi par le maire avec l'autorisation du Conseil municipal.

Sans doute, la liberté du maire est-elle beaucoup moins étendue qu'il n'apparaît à première vue ; l'intervention préalable des ingénieurs, celle du Conseil municipal et la nécessité de l'approbation préfectorale, exigent un accord entre l'administration, le maire et le Conseil municipal pour le choix du soumissionnaire. Si cet accord ne peut se réaliser, aucun marché de gré à gré ne pourra être conclu et les travaux devront être exécutés soit par voie d'adjudication, soit par voie de régie, mais, dans ce dernier cas, avec l'autorisation expresse du préfet, si le montant des travaux excède le maximum fixé pour l'exécution en régie.

Cependant, si on compare ce mode d'exécution avec l'adjudication, on constate que :

1° la commune a plus de liberté pour conclure un marché de gré à gré que pour traiter par voie d'adjudication ; en effet, elle n'est pas obligée d'accepter l'offre du soumissionnaire qui a fait le plus fort rabais, ni de faire autant de publicité, ni enfin d'observer le même délai pour cette publicité ;

2° Le pouvoir du maire est plus considérable ; en effet, s'il appartient au bureau d'adjudication d'arrêter la liste des candidats soumissionnaires, les deux conseillers municipaux qui composent le bureau avec le maire, peuvent jouer un rôle prépondérant, alors que, pour la passation des marchés de gré à gré, le maire a, du moins en principe, seul qualité pour choisir l'entrepreneur ; les conseillers municipaux ne peuvent que

refuser leur approbation sans pouvoir intervenir dans ce choix.

Remarquons cependant que le marché de gré à gré, comme l'adjudication, ne peut être définitif qu'après l'approbation du préfet.

Le préfet peut, sur l'avis du maire, dispenser le soumissionnaire d'un marché de gré à gré de fournir un cautionnement (régl. gén. art. 56, instr. gén. art. 168), ce qui ne saurait avoir lieu à la suite de l'adjudication. Une délibération du conseil municipal n'est pas nécessaire.

C) Conduite des travaux et règlement (Règles communes aux travaux exécutés par adjudication et à ceux exécutés par marché de gré à gré).

§ 1. — ORDRES DE SERVICE ET INCIDENTS D'EXÉCUTION. — Ainsi que nous l'avons dit au § 1^{er} du présent chapitre, les entrepreneurs des travaux des chemins vicinaux sont soumis, en dehors des stipulations conventionnelles de l'entreprise, aux clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des chemins vicinaux. Leurs rapports avec les autorités qui participent à l'administration des chemins vicinaux ordinaires sont donc régis par ces instructions. Les injonctions aux entrepreneurs sont faites au moyen d'*ordres de service*, rédigés et notifiés par les Ingénieurs, sous la haute direction et la surveillance du maire.

L'ordre de commencer les travaux est donné par l'ingénieur du service vicinal (cahier des clauses et conditions générales, art. 10).

Les changements aux dispositions prévues sont ordonnés par l'ingénieur principal (mêmes instructions, art. 10).

Les règlements sur la police des chantiers sont faits par le préfet sur l'avis de l'ingénieur en chef.

L'entrepreneur ne peut faire agréer un représentant que par l'ingénieur principal (art. 12).

La substitution de nouvelles carrières à celles prévues doit être autorisée par le maire sur avis conforme des ingénieurs (art. 20).

Les ingénieurs ont qualité pour faire remplacer les matériaux, reconstruire les ouvrages dont les dimensions ou les dispositions ne sont pas conformes au devis ou aux ordres de service (art. 23).

Les articles 26 et 27, relatifs à l'emploi des matériaux neufs ou de démolition et aux vices de construction, donnent aussi compétence aux ingénieurs pour prescrire à l'entrepreneur les travaux nécessaires.

Il semble résulter de l'article 28, qui prévoit la possibilité d'allouer une indemnité à l'entrepreneur lorsqu'il a à supporter des pertes et avaries dues à un cas de force majeure, qu'il appartient au Conseil municipal de statuer sur la proposition du maire et après avis préalable des ingénieurs.

Les articles 29 (règlement du prix des ouvrages non prévus), 30 (résiliation du marché en cas d'augmentation dans la masse des travaux) et 35 (mesures coercitives) ne parlent que du préfet comme autorité compétente pour statuer, sans faire de distinction entre les grandes lignes et les chemins vicinaux ordinaires. Il semble donc résulter de ces articles que c'est le préfet, et non le maire qui aurait qualité pour décider, sur ces matières, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires.

Mais l'article 90 de la loi de 1884 donne au maire de larges pouvoirs de gestion du patrimoine communal et de direction des travaux. (La jurisprudence estime d'ailleurs notamment que la mise en régie, une des mesures coercitives prévues par l'article 35, rentre dans la catégorie des actes de ges-

tion que le maire peut faire même sans approbation du préfet. Cons. d'Et. 3 août 1910. Gille — Rec. Leb. p. 687).

La substitution des pouvoirs du préfet à ceux du maire constitue donc une dérogation à une disposition de la loi; elle ne peut en conséquence être effectuée que par une stipulation *expresse* du cahier des charges.

Si, comme c'est le cas général, le devis de l'entreprise se réfère simplement au « cahier des clauses », on ne peut dire qu'il y a là *stipulation expresse*, et on doit conclure, à notre avis, que le maire conserve la compétence qu'il tient de l'article 90 de la loi municipale, le cahier des clauses étant seulement applicable dans celles de ses dispositions qui ne sont pas contraires à cette loi.

Dès lors, nous admettons que c'est au maire que l'entrepreneur doit demander la résiliation de son marché en cas d'augmentation dans la masse des travaux de plus du sixième (art. 30).

C'est aussi le maire qui est qualifié pour prononcer les mises en demeure à l'entrepreneur, et la mise en régie après avis des ingénieurs.

Quant au prix des ouvrages non prévus, nous estimons que l'autorité compétente pour les fixer est celle qui a qualité pour approuver le projet des travaux, c'est-à-dire, ainsi que nous l'avons vu plus haut (même titre, ch. II, § 2) le préfet ou le Conseil municipal suivant les cas. Si le préfet est compétent, il ne doit statuer qu'après consultation du Conseil municipal (art. 29).

Les ingénieurs ou leurs subordonnés ont qualité pour prendre les attachements constatant les dépenses de l'entreprise (art. 39).

Enfin, lorsqu'il y a contestation entre les ingénieurs et

l'entrepreneur, il doit en être référé à l'ingénieur en chef ; en cas de désaccord, le maire statue, sauf recours de l'entrepreneur, devant le Conseil de préfecture (art. 50 et 51).

§ 2. — RÉCEPTION DES TRAVAUX. — Les travaux des chemins vicinaux ordinaires étant des travaux communaux, ils doivent être reçus par le maire assisté de deux conseillers municipaux et de l'ingénieur du service vicinal.

Le règlement général et l'instruction générale contiennent à ce sujet des dispositions non concordantes. En effet, tandis que les articles 60 du règlement et 172 de l'instruction générale stipulent que la réception des travaux des chemins vicinaux ordinaires sera faite par le « maire », les articles 101 - 2° du règlement général et 202 - 2° de l'instruction générale prévoient l'établissement des procès-verbaux de réception, tant provisoire que définitive, avec la seule signature de l'ingénieur ; celle du maire doit bien, il est vrai, être apposée sur ces documents, mais seulement pour visa et approbation et aux fins de ratification de la réception faite par l'ingénieur.

Quoi qu'il en soit, on admet en doctrine (ann. voir. juil. 1935, p. 117) que la réception des travaux ne peut être opérée qu'avec le double consentement du maire et de l'ingénieur du service vicinal. Cette solution est d'ailleurs, à notre connaissance, celle appliquée dans la pratique.

Le préfet ne pourrait, sans excéder ses pouvoirs, au cas où, d'accord avec le Conseil municipal, le maire se refuserait à procéder à la réception, y faire procéder par un délégué spécial, la réception des travaux ne constituant pas un « des actes prescrits par la loi » qui sont visés dans l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 (Cons. d'Et. 22 juin 1888, comm. de Longpré-les-Corps-Saints ; ann. chem. vic. 1889, p. 553).

CHAPITRE VI

TRAVAUX EN RÉGIE

A) Travaux exécutés par emploi de cantonniers

§ 1. — GÉNÉRALITÉS. — Les cantonniers sont des ouvriers chargés des travaux de main d'œuvre relatifs à l'entretien des chemins.

Ce sont des ouvriers employés d'une façon permanente, à la différence des autres salariés qui ne sont employés qu'accidentellement.

Leur temps d'emploi est variable, suivant les communes et l'étendue du réseau vicinal ordinaire. Il peut atteindre l'année entière ou se réduire à quelques mois. Les cantonniers reçoivent habituellement un salaire mensuel.

Dans les communes qui occupent plusieurs cantonniers, chacun d'eux a ordinairement la mission d'assurer l'entretien d'un groupe de chemins déterminés appelé « canton ».

Ils peuvent être subordonnés à un agent d'un grade supérieur dénommé « cantonnier-chef ».

Leur situation apparaît ainsi comme intermédiaire entre celle des ouvriers ordinaires et celles des fonctionnaires.

La jurisprudence considère les cantonniers non comme des fonctionnaires, mais comme de simples employés communaux ; leur situation juridique est, comme celle de ces agents, assez imprécise.

§ 2. — NOMINATION ET RÉVOCATION. — FIXATION DU SALAIRE. — Il convient d'abord de remarquer que la création de cantonniers pour les chemins vicinaux ordinaires est purement facultative pour les communes ; en effet, aucune disposition de loi ni de règlement d'administration publique ne permet à l'administration supérieure de leur imposer la création de tels emplois.

Cette création entraînant une dépense imputable sur les fonds communaux, elle ne peut avoir lieu régulièrement qu'en vertu d'un vote du Conseil municipal créant les ressources nécessaires pour y faire face.

Aux termes de l'article 174 de l'instruction générale, les cantonniers des chemins vicinaux ordinaires sont nommés par le maire « sur la proposition de l'ingénieur du service vicinal ». Cependant, cette disposition de l'instruction générale, qui fait une obligation au maire de ne procéder à la nomination d'un cantonnier que *sur la proposition de l'ingénieur*, n'est pas en concordance avec les dispositions de la loi du 5 avril 1884. En effet, aux termes de l'article 88 de cette loi, « le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination ; il suspend et révoque les titulaires de ces emplois ». Or, on ne peut contester que les cantonniers des chemins vicinaux ordinaires soient des employés communaux. D'autre part, on ne saurait assimiler les prescriptions de l'instruction générale à celles qui sont édictées par des lois, décrets ou ordonnances. On doit donc conclure que c'est au maire seul qu'il appartient de nommer les cantonniers, de les suspendre et de les révoquer.

L'administration supérieure a adopté cette thèse. Elle estimait d'ailleurs, bien avant la loi du 5 avril 1884, que le pouvoir de nomination du maire ne pouvait être limité par l'inter-

vention des ingénieurs en se basant sur ce que la disposition susdite de l'instruction générale n'avait pas été reproduite par le règlement général (avis du ministre de l'Intérieur, 23 oct. 1873, rép. gén. alphab. du droit français, chem. vicin. N° 263).

La jurisprudence paraît s'être rangée à cette opinion (Cons. d'Et. 23 déc. 1892, commune de Montagnac).

Si le maire n'est pas tenu de nommer un candidat proposé par l'ingénieur du service vicinal, il nous semble cependant résulter de l'art. 18 du règlement général qu'il doit tout au moins, avant la nomination, prendre l'avis de l'ingénieur.

Les cantonniers des chemins de grande communication et d'intérêt commun peuvent aussi, éventuellement, être chargés par le préfet de l'entretien des chemins vicinaux ordinaires, mais le maire conserve le droit de nommer des cantonniers spéciaux.

En principe, un arrêté du maire est nécessaire pour procéder à la nomination ; cependant, il a été jugé qu'un cantonnier communal, bien que sa nomination n'ait pas fait l'objet d'un arrêté du maire, doit être considéré comme un employé communal si son emploi a été créé en vertu d'une délibération du Conseil municipal, qui a fixé en même temps son salaire. Sa révocation non justifiée par l'intérêt du service lui donne droit à une indemnité (Cons. d'Et. 12 janv. 1912, ann. chem. vicin. 1912, p. 163).

D'autre part, quand même aucun crédit spécial ne serait inscrit au budget pour salaire des cantonniers, un cantonnier devrait être considéré comme régulièrement nommé si sa nomination avait fait l'objet d'un arrêté du maire, pris en vertu d'une délibération du Conseil municipal, autorisant la création d'un poste de cantonnier et fixant son salaire (Circ. min. Int. ann. chem. vicin. 1910, p. 250).

Le salaire des cantonniers est fixé par le maire dans les

limites des crédits votés par le Conseil municipal (loi du 5 avril 1884, art 90 - 10° et 145). En fait, ce salaire est fixé dans la plupart des communes par le Conseil municipal lui-même.

La suspension ou la révocation des cantonniers est prononcée par le maire et, ainsi que nous l'avons dit plus haut, sans que cette autorité ait l'obligation de statuer sur la proposition des ingénieurs.

L'intervention du Conseil municipal serait irrégulière. Cependant, le fait par un Conseil municipal d'inviter le maire à remplacer dans ses fonctions un employé communal, ne constitue pas un empiètement sur les pouvoirs que le maire détient en vertu de la loi de 1884, si d'ailleurs le Conseil s'est borné en ce faisant à prendre acte de la décision que le maire portait à sa connaissance (Cons. d'Et. 14 janv. 1910, ann. chem. vicin. 1910, p. 215).

D'autre part, le préfet ni aucune juridiction administrative, n'ont la faculté d'annuler, pour cause d'importunité, les arrêtés de suspension ou de révocation pris par le maire dans la limite de ses pouvoirs en vertu de l'article 88 de la Loi municipale.

§ 3. — DIRECTION DU TRAVAIL DES CANTONNIERS. — Les cantonniers des chemins vicinaux ordinaires, en leur qualité d'employés communaux, sont sous les ordres du maire.

Le préfet ne peut les commander et, d'autre part, le Conseil municipal ne saurait intervenir dans des questions d'utilisation qui ressortent à la pure administration municipale. Mais les ingénieurs du service vicinal, eux, ont qualité pour intervenir dans la direction du travail de ces ouvriers, en vertu de l'article 18 du règlement général qui les charge d'assurer, de surveiller et de constater la bonne exécution des travaux.

Dès lors, si les cantonniers des chemins vicinaux ordi-

naires sont placés sous la haute autorité du maire, ils doivent, quant à l'exécution de leur travail, obéir aux ordres des ingénieurs.

Des conflits de compétence sont ainsi possibles entre la municipalité et les techniciens qui participent à l'administration des chemins. Ils sont analogues à ceux qui peuvent survenir à l'occasion de l'exécution des travaux en régie par emploi d'auxiliaires. Nous les examinerons assez longuement dans le chapitre suivant.

Indiquons seulement ici les solutions qui nous paraissent devoir être adoptées dans le cas de conflits résultant des conditions particulières au service de ces employés communaux.

A. *Emploi du temps.* — L'emploi du temps est généralement fixé par l'arrêté de nomination, quand le cantonnier ne travaille pas toute l'année sur les chemins vicinaux ordinaires ; dans le cas où il n'en serait pas ainsi, il appartient au maire de le fixer.

B. *Emploi du cantonnier à d'autres travaux communaux.* — Bien que cette manière de faire ne soit pas sans présenter de sérieux inconvénients pour la bonne administration des chemins, il nous semble difficile de refuser au maire le droit de distraire le cantonnier de son service ordinaire, pour l'employer à d'autres travaux, mais nous estimons que l'ingénieur doit être tenu au courant de ces déplacements.

C. *Congés.* — Le maire a qualité pour accorder les congés demandés par les cantonniers ; mais il ne doit le faire qu'après avoir pris l'avis de l'ingénieur du service vicinal, avis qu'il ne sera cependant pas tenu de suivre.

D. *Gratifications.* — Si un crédit pour cet objet est inscrit au budget communal, le maire peut accorder des gratifications au cantonnier après l'avis de l'ingénieur. Si aucun

crédit n'existe, le maire excéderait ses pouvoirs en allouant une gratification ; celle-ci ne pourrait être accordée qu'après délibération du Conseil municipal.

E. *Règlement*. — Un règlement sur le service des cantonniers, préparé par le préfet, peut être adopté par le maire, mais ce n'est pas une obligation et les cantonniers de la commune peuvent être soumis à un règlement spécial.

F. *Ordres de service*. — C'est à l'ingénieur qu'il appartient de donner les ordres relatifs au service, après s'être assuré du consentement du maire ou avoir obtenu son autorisation expresse dans les cas importants.

Telles sont brièvement exposées, les solutions paraissant résulter pour les cas envisagés, de l'interprétation de l'article 18 du règlement général. Aucun arrêt de jurisprudence n'y est contraire et la doctrine les admet (voir notamment *Journal des Maires*, 1895, p. 117).

B) Travaux exécutés par emploi d'auxiliaires

§ 1. — GÉNÉRALITÉS. — On distingue trois sortes de régie : la régie par économie, la régie simple et la régie intéressée.

Dans la régie par économie, les travaux s'exécutent sur l'ordre et sous la direction immédiate des agents de l'administration, qui traitent directement avec les fournisseurs et ouvriers. D'après l'article 57 du règlement général, les ouvriers et tâcherons doivent, à moins de difficultés, être payés par mandats individuels.

Dans la régie simple, les travaux s'exécutent de la même manière, mais ils sont dirigés par un agent salarié qui reçoit une rétribution. Cet agent, appelé régisseur, est nommé par arrêté du maire pris sur la proposition de l'ingénieur principal. L'arrêté fixe la somme que ne devront pas dépasser les avances de fonds faites au régisseur (Règl. gén. art. 58).

Enfin, la régie est dite « intéressée » lorsque le régisseur reçoit, au lieu ou en outre d'une rémunération fixe, une certaine somme soit comme prix de location du matériel, des outils et machines qu'il fournit, soit à titre de prime pour les économies qu'il réalisera, soit proportionnelle au montant des dépenses engagées ou réellement faites.

Les travaux en régie doivent être de préférence exécutés à la tâche (Régl. gén. art. 57).

Nous examinerons seulement dans la présente section les règles de compétence applicables à la régie par économie, qui est de beaucoup la plus employée.

§ 2. — DIRECTION DES TRAVAUX — DÉTERMINATION DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE. — Alors que les travaux exécutés en nature et ceux effectués à l'entreprise sont nettement visés dans la réglementation en vigueur, aucune disposition de loi ni de règlement ne concerne spécialement les travaux en régie. Il en est d'ailleurs de même, ainsi qu'on l'a vu au chapitre précédent, pour ce qui regarde les travaux effectués par emploi de cantonniers.

Devant le silence des textes à cet égard, il faut donc s'en tenir aux seules dispositions de l'article 18 du règlement général qui attribue au maire la *direction* des travaux des chemins vicinaux ordinaires, les ingénieurs étant seulement chargés d'*assurer*, de *surveiller* et de *constater* leur bonne exécution.

Il résulte évidemment de ces dispositions que seuls les ingénieurs ont qualité pour ordonner les mesures nécessitées par une exécution des travaux conforme aux règles de l'art ; mais que les maires ont le droit de décider librement en toute matière qui ne ressort pas à la pure technique. La compétence de la municipalité apparaît ainsi comme une compétence de

droit commun, celle des ingénieurs étant, au contraire, une compétence de droit strict.

Par exemple, il appartient sans aucun doute au maire de régler l'ordre des « rechargements » à effectuer sur les chemins, mais incontestablement c'est l'ingénieur qui a qualité pour prescrire la durée de passage du rouleau compresseur, la durée d'arrosage et le cube de la matière d'agrégation à employer.

En pratique, par mesure de bonne administration, le maire ne peut, dans le cas où il est compétent, donner directement ses ordres aux fournisseurs et aux ouvriers ; il doit faire connaître sa volonté à l'ingénieur du service vicinal qui est tenu de s'y conformer.

Ainsi, les actes d'exécution relatifs aux travaux en régie peuvent être classés en deux catégories :

1° *Actes que l'ingénieur peut exécuter librement* : ce sont seulement, ainsi que nous l'avons dit plus haut, ceux ayant un caractère exclusivement technique.

2° *Actes que l'ingénieur ne peut exécuter qu'avec l'autorisation du maire* : ce sont tous les autres actes d'exécution qui, ainsi que nous venons de le voir, sont de la compétence de la municipalité.

La délimitation de ces pouvoirs respectifs de l'autorité municipale et de l'administration technique sera souvent malaisée, aussi des conflits pourront-ils surgir entre ces deux autorités.

Comment le règlement en sera-t-il assuré ?

Le Conseil d'Etat n'admet pas jusqu'à maintenant le recours en annulation pour excès de pouvoir contre de simples actes d'exécution, tels ceux examinés au présent chapitre.

Aussi, le recours hiérarchique devant le préfet semble-t-il être le seul possible. Sans doute, aucune disposition for-

melle ne le prévoit, mais il apparaît comme indispensable et, dans la pratique, il est d'ailleurs largement exercé.

Quels sont les pouvoirs du préfet dans ce cas ?

Comme il s'agit d'actes d'exécution, et, par analogie avec les prescriptions de l'article 30 du règlement général concernant les travaux exécutés en nature, nous pensons que le préfet a pleins pouvoirs pour statuer ; qu'il peut baser sa décision sur de simples motifs d'opportunité et qu'il peut, en conséquence, prendre une décision non conforme à l'une des prétentions qui lui aura été soumise.

Devons-nous admettre que le litige entre le maire et les ingénieurs doit être porté devant le préfet avant toute décision, ce qui aurait cette conséquence qu'aucun travail ne pourrait être commandé avant que le préfet ait statué ?

L'article 30 du règlement général prévoit sans doute cette procédure pour les travaux exécutés en nature ; mais il nous semble difficile, en l'absence d'un texte formel, d'étendre cette disposition aux travaux en régie, et de dénier ainsi aux maires le droit de prescrire, par voie d'injonction à l'ingénieur, l'exécution de travaux qui peuvent être urgents. Cependant, si l'on considère que le refus d'adopter la procédure de l'article 30 peut avoir pour résultat, en mettant l'administration devant le fait accompli, de réduire considérablement ses droits et de diminuer le pouvoir du préfet, il nous semble qu'il convient de conclure que, comme dans le cas de travaux exécutés en nature, le maire et l'ingénieur commettraient une irrégularité si, dans le cas général, en cas de désaccord, ils prenaient une décision avant d'avoir soumis leur différend au préfet.

Nous allons maintenant rechercher quels sont, en application des principes que nous venons d'énoncer, les pouvoirs respectifs du maire et de l'ingénieur du service vicinal dans les cas les plus fréquents de la pratique.

§ 3. — EMPLOI DES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET ET DÉTERMINATION DU PROGRAMME DE TRAVAUX A EXÉCUTER DANS L'ANNÉE. — C'est évidemment au maire qu'il appartient de régler l'emploi des crédits ; il peut, en conséquence, répartir ces crédits entre les divers chemins du réseau et fixer un programme assez détaillé des travaux à exécuter. Cependant, l'ingénieur doit avoir la libre disposition de la somme nécessaire pour effectuer les réparations courantes (nivellement des « nids de poule », emplois partiels et terrassements urgents). Le maire ne peut ainsi interdire toute réparation à un chemin vicinal ordinaire, mais il peut enjoindre à l'ingénieur de n'y opérer que les réparations strictement nécessaires à son maintien en état de viabilité.

Il s'agit là, en effet, de travaux indispensables à la conservation des chemins dont l'exécution ne peut raisonnablement soulever aucune objection.

Le maire pourra par contre, déterminer les gros terrassements et les longueurs de chaussées à recharger, ces travaux n'ayant que tout à fait exceptionnellement un caractère d'urgence et étant par ailleurs susceptibles d'absorber une partie importante des crédits.

Il faut même aller plus loin et reconnaître au Conseil municipal le droit d'autoriser toute modification, si légère soit-elle, aux ouvrages existants. Notamment, le convertissement d'une chaussée empierrée en chaussée pavée ou munie d'un revêtement goudronné, ne peut à notre avis, être ordonné par le maire seul. Il en est de même de la construction d'un nouvel aqueduc, de trottoirs et de caniveaux, de l'établissement de fossés, de la plantation d'arbres, de la construction de cabanes de cantonniers. En ce qui concerne la réparation aux ouvrages d'art, seules les réfections complètes nous semblent devoir être autorisées par le Conseil municipal ; les réparations partielles,

ainsi d'ailleurs que la réfection complète des simples aqueducs et cours de buses, peuvent être ordonnées par le maire ; l'ingénieur pourrait seulement, de son propre chef, prescrire les réparations partielles et urgentes de ces derniers ouvrages.

§ 4. — ACHAT DE MATÉRIEL ET D'OUTILLAGE. — L'ingénieur a la possibilité d'effectuer les réparations du matériel affecté au service des chemins et le remplacement de l'outillage des cantonniers. Le remplacement du gros matériel ne peut être prescrit que par le maire. Quant à l'achat de matériel nouveau, il doit être autorisé par le Conseil municipal.

§ 5. — PROVENANCE DES MATÉRIAUX. — La nature et la qualité des matériaux à employer pour le service des chemins vicinaux sont des questions exclusivement techniques. Le choix des matériaux appartient, en conséquence, à l'ingénieur. Si cependant plusieurs carrières offraient des produits sensiblement de même valeur, le maire pourrait désigner celle qui aurait à fournir l'approvisionnement.

§ 6. — RECRUTEMENT DES AUXILIAIRES. — Le recrutement de la main-d'œuvre auxiliaire et le choix des fournisseurs sont aussi des questions qui semblent bien de la compétence des techniciens, seuls à même de juger de la capacité de ces personnes.

C'est cependant à ce sujet que des conflits se produisent le plus fréquemment entre les deux autorités dont nous cherchons à déterminer les attributions. Les municipalités sont, en effet, souvent conduites à intervenir dans ce recrutement pour des motifs étrangers à l'intérêt des chemins : inclination personnelle, faveur politique, mais aussi parfois, il faut le dire, intérêt général de la commune. Ainsi arrive-t-il notamment dans certaines communes industrielles que la municipalité im-

pose aux ingénieurs l'emploi de chômeurs qui sont quelquefois loin d'avoir les capacités nécessaires pour remplir les emplois qu'on veut leur confier. Il semble bien qu'il y ait là un excès de pouvoir, mais les raisons d'opportunité que l'on peut faire valoir sont tellement fortes qu'un recours hiérarchique contre une semblable décision serait certainement rejeté.

Il arrive aussi que le maire proscrie l'emploi d'ouvriers étrangers à la commune. Cette mesure nous paraît plus régulière que celle que nous venons d'examiner, pourvu toutefois que le recrutement d'ouvriers capables reste ainsi possible ; mais nous estimons que le maire excéderait ses pouvoirs en ordonnant l'emploi d'un ouvrier individuellement désigné.

§ 7. — FIXATION DES PRIX DE MAIN D'ŒUVRE. — La question de savoir quelle est l'autorité compétente pour fixer les prix de main-d'œuvre, est, en raison de l'application des récentes lois sociales, des plus controversées.

Auparavant, on admettait que l'ingénieur avait qualité pour engager les auxiliaires aux prix en usage dans la commune. S'il y avait lieu de majorer l'un de ces prix, ou de fixer un autre prix non courant, l'intervention du maire était nécessaire ; il semble que dorénavant le préfet, qui a qualité pour arrêter le taux normal et courant des salaires dans le département, pourra fixer ces prix unitaires dans la commune.

§ 8. — FIXATION DE L'ÉPOQUE DES TRAVAUX. — L'époque à laquelle les travaux doivent être exécutés relève normalement de la compétence des techniciens. Les ingénieurs ont donc qualité pour la fixer. Cependant, il nous semble que le maire, qui détient d'ailleurs les pouvoirs de police municipale, peut régler l'époque et l'ordre d'exécution des rechargements et des travaux qui n'ont pas pour objet immédiat l'entretien

des chemins (plantations, peintures, nettoyages de caractère édilitaire dans les agglomérations).

§ 9. — MODE D'EXÉCUTION DES TRAVAUX. — Le maire a qualité, à notre avis, par analogie avec ses pouvoirs en matière de prestation et de taxe vicinale, pour décider si tel travail doit être exécuté à la tâche, ou à la journée; dans le cas de travail à la tâche c'est l'ingénieur qui doit fixer la tâche à effectuer; si un tarif est établi par le maire, il ne peut l'être que sur l'avis conforme de l'ingénieur.

§ 10. — QUESTIONS DIVERSES. — L'ingénieur nous semble avoir seul qualité pour prescrire la compression au rouleau des emplois de matériaux, le répandage des matières d'agrégation, le curage des saignées et des fossés, des aqueducs et ponceaux, la taille des haies de protection et le règlement des banquettes de sûreté, la réparation des flaches sur les chaussées.

Le maire doit être consulté pour les travaux ci-après : fauchage des accotements (qui constitue un nettoyage ayant un caractère accessoire); peinture des ouvrages d'art (choix de la couleur); pose de panneaux de signalisation (le maire a certainement qualité pour les choisir dans les limites des dispositions réglementaires); déblaiement des neiges, remplacement des plantations et abatage des arbres (l'établissement des plantations doit être décidé par le Conseil municipal et approuvé par le préfet); répandage de sable par temps de verglas (c'est là surtout, en effet, une question de police municipale).

CHAPITRE VII

EXÉCUTION D'OFFICE DES TRAVAUX

L'article 5 de la loi du 21 mai 1836 dispose que « si la commune n'a pas fait emploi, dans les délais prescrits des prestations et des centimes nécessaires.... le préfet pourra d'office faire exécuter les travaux ».

Une instruction ministérielle du 24 juin 1836, adressée aux préfets en vue de l'application de cette disposition, est conçue dans les termes ci-après :

« Après avoir pris l'arrêté qui frapperait la commune d'une imposition d'office de tant de journées de prestations en nature et avoir notifié cet arrêté au maire, vous chargeriez le percepteur-receveur municipal (aujourd'hui le contrôleur des contributions directes) de rédiger le rôle comme s'il s'agissait de prestations votées;.... par un second arrêté que vous feriez publier dans toute la commune, vous préviendriez les habitants qu'il leur est accordé un délai de tant de jours pour déclarer au receveur-municipal leur option de s'acquitter en nature ou en argent. Ce délai expiré, toutes les cotes pour lesquelles il n'aurait pas été fait d'option seraient, de droit, exigibles en argent. Vous fixeriez en même temps les époques auxquelles devront être employées les cotes que les contribuables auraient déclaré vouloir acquitter en nature... De cette manière, la résistance la plus opiniâtre sera sans effet contre l'application de la loi; vous appliqueriez le produit des prestations en argent à solder le prix des travaux que vous feriez faire d'office.

... « Dans le cas où le Conseil municipal aurait voté les prestations et les centimes nécessaires, mais où il n'en aurait pas été fait emploi dans les délais prescrits par le règlement, vous agiriez d'une manière analogue ;... vous mettriez par un arrêté la commune en demeure de faire faire, dans un certain délai, les travaux pour lesquels des centimes ou des prestations ont été votés ; en ce qui concerne les prestations exigibles en argent, vous feriez faire les travaux et vous les solderiez avec le montant soit des centimes votés, soit des prestations recouvrées en argent. »

Cette instruction n'appelle pas de commentaire. La mesure de l'exécution de travaux d'office qu'elle vise ne semble d'ailleurs presque jamais avoir été appliquée. En tout cas, il n'existe pas de décision de jurisprudence sur la question.

TITRE V

POLICE DE LA CONSERVATION ET DE LA CIRCULATION

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE AUTORITÉS QUI EN DISPOSENT

§ 1. — GÉNÉRALITÉS. — La police des chemins vicinaux concerne, d'une part la liberté et la sécurité de la circulation et, d'autre part, la conservation du sol de ces chemins. Elle est assurée par l'application de prescriptions dont les unes sont édictées par le législateur et, en général, applicables aux voies de communications de toutes catégories, et dont les autres résultent de règlements *préfectoraux* ou *municipaux* spéciaux aux chemins.

Nous examinerons ces diverses dispositions législatives et réglementaires dans les chapitres qui vont suivre. Il nous semble cependant nécessaire d'indiquer dès maintenant quels sont les pouvoirs que détiennent le préfet et le maire au sujet de la police des chemins vicinaux ordinaires.

§ 2. — SOURCES DES POUVOIRS DU PRÉFET. — Le préfet a, d'après l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, le droit de faire pour son département, un règlement statuant sur « tout

ce qui est relatif... aux alignements, à l'autorisation de construire le long des chemins à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage, et à tous autres détails de surveillance et de conservation. » Ce règlement peut s'appliquer à tous les chemins vicinaux, qu'ils soient vicinaux de grande communication, d'intérêt commun ou vicinaux ordinaires. De plus, en vertu de l'article 91 de la loi du 5 avril 1884, le préfet a qualité pour exercer sur les arrêtés de police pris par le maire une « surveillance » qui lui permet, conformément à l'article 95 de la même loi d'annuler ces arrêtés ou d'en suspendre l'exécution. Enfin, ainsi que nous l'avons signalé au titre I, Chapitre IV, § 3, l'article 99 de la loi de 1884 donne au préfet « le droit de prendre, pour toutes les communes du département, ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté, et de la tranquillité publiques ».

§ 3. — SOURCES DES POUVOIRS DU MAIRE. — Le droit de réglementation du maire découle :

1° — de l'article 91 de la loi du 5 avril 1884, aux termes duquel « le maire, est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale et rurale » ;

2° — de l'article 97 de la même loi, aux termes duquel « la police municipale... comprend notamment... tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques... »

3° — de l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1898, sur la police rurale, aux termes duquel « Les maires sont chargés, sous la surveillance de l'administration supérieure, d'assurer, conformément à la loi du 5 avril 1884, le maintien du bon ordre,

de la sécurité et de la salubrité publiques, sauf dans le cas où cette attribution appartient aux préfets. »

4° — de l'article 1^{er} de la loi du 15 février 1902 qui confère aux maires le pouvoir de déterminer, après avis du Conseil municipal et sous la forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire, toutes mesures de salubrité.

§ 4. — POUVOIRS RESPECTIFS DES PRÉFETS ET DES MAIRES. — La jurisprudence a estimé qu'il résultait des textes ci-dessus que le préfet a seul qualité, à l'exclusion du maire, pour prescrire les mesures relatives à la *conservation* du sol des chemins de toutes catégories tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des agglomérations (Cass. crim. 20 déc. 1867; D. P. 68, 1, 234; 7 avril 1887, D. P., 88, 1, 330) et celles relatives à la liberté de la *circulation* en dehors des agglomérations sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun (Cass. 9 mars 1907, D. P. 1909, 1, 432; Cons. d'Et. 22 avril 1921, Marseille, ann. chem. vic. 1921 p. 241).

Quant au maire, il a la police de la *circulation* dans l'intérieur de l'agglomération, pour toutes les catégories de chemins, et sur toute l'étendue du territoire de la commune pour les chemins vicinaux ordinaires.

La doctrine estime cependant qu'en ce qui concerne la conservation des chemins vicinaux ordinaires, le droit du préfet n'est pas exclusif de celui du maire. Ces chemins en effet, « étant essentiellement communaux et les travaux pour leur conservation y étant effectués sous la surveillance et l'autorité du maire, à l'aide de ressources parfois exclusivement communales, l'autorité municipale a, concurremment avec l'autorité préfectorale, le droit de prescrire les mesures tendant à la conservation de cette propriété communale » Monsarrat, op. cit. p. 421.).

Nous nous rangeons entièrement à cette opinion.

Le pouvoir réglementaire du préfet et celui du maire ne peuvent, en principe, s'exercer sur des objets déjà réglementés par des lois ou décrets; rien ne s'oppose cependant à ce que ces autorités publient à nouveau les règlements de police édictés par le législateur ou le gouvernement, et même prescrivent des mesures plus sévères que celles qui sont contenues dans ces règlements.

§ 5. — FORME DE LA RÉGLEMENTATION. — Les prescriptions relatives à la police des chemins ne peuvent être édictées par le préfet et par le maire que sous forme d'*arrêté*.

Les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'un mois après la date de leur réception à la sous-préfecture, à moins que le préfet n'en autorise l'exécution immédiate (Loi du 5 avril 1884, art. 95); ils ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés et affichés conformément aux usages locaux (art. 96).

Les arrêtés municipaux de police peuvent être l'objet d'un recours hiérarchique devant le préfet qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution, en vertu de l'article 95, et d'un recours devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Quant aux arrêtés préfectoraux, ils sont aussi susceptibles d'un recours hiérarchique au ministre et d'un recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat.

CHAPITRE II

RÉGLEMENTATION DES TRAVAUX EFFECTUÉS PAR LES PARTICULIERS A L'INTÉRIEUR DES LIMITES DU CHEMIN

§ 1. — GÉNÉRALITÉS. — Les particuliers peuvent entreprendre certains ouvrages ou effectuer certains travaux sur la voie publique ou sous le sol des chemins, mais ils doivent y être autorisés préalablement par une décision de l'autorité compétente, en forme d'arrêté, appelée « permission de voirie ».

Certains ouvrages et travaux, ainsi que nous le verrons à la fin du présent chapitre, sont cependant soumis à des règles spéciales différentes de celles qui régissent les permissions de voirie.

§ 2. — PERMISSIONS DE VOIRIE — AUTORITÉ COMPÉTENTE ET POUVOIRS. — En vertu des articles 274 de l'instruction générale et 173 du règlement général, « les autorisations, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, seront données par le maire sur l'avis de l'ingénieur du service vicinal. »

Ainsi, l'autorité compétente pour délivrer les permissions de voirie, est le maire.

L'avis de l'ingénieur du service vicinal doit être pris au préalable, mais le maire n'est pas tenu de s'y conformer. Il peut dès lors accorder une permission de voirie malgré l'avis défavorable de l'ingénieur, et refuser d'accorder une permission malgré un avis favorable.

Dans ce dernier cas cependant, aux termes de l'article 98 de la loi du 5 avril 1884, « les permissions de voirie peu-

vent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet ».

En règle générale, le Conseil municipal n'a pas à être consulté.

Le maire ne pourrait toutefois accorder une autorisation susceptible d'entraîner des travaux que devrait autoriser le Conseil municipal tels ceux qui auraient pour effet de modifier l'assiette d'un chemin sur une grande longueur.

Le maire doit se conformer pour le dispositif de son arrêté, aux prescriptions du règlement général et à celles du règlement départemental sur les saillies.

Sous cette réserve, l'autorité municipale peut imposer aux permissionnaires toute condition justifiée par des intérêts généraux et, notamment, par la conservation de la voie publique, par la facilité de la circulation, par les intérêts généraux de la commune. Elle peut fixer un délai pour l'achèvement des travaux.

Une clause concernant la réserve des droits des tiers doit toujours être insérée dans l'arrêté d'autorisation (régl. gén. art. 175).

La permission de voirie doit toujours aussi être subordonnée au paiement d'une redevance perçue au profit de la commune. C'est au Conseil municipal et non au maire qu'il appartient d'en fixer le taux. Cependant, lorsque le Conseil municipal a régulièrement établi un tarif, le maire peut délivrer l'autorisation en stipulant le paiement de la redevance prévue par le tarif.

La délibération du Conseil municipal doit être soumise à l'approbation du préfet, d'après l'article 68 - 7° de la loi du 5 avril 1884. Le préfet peut ainsi, si le taux fixé par le Conseil municipal lui paraît excessif, refuser son approbation ; sa décision n'est pas susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat

par la voie contentieuse (Cons. d'Et. 26 avril 1901, Rec. Leb. p. 393).

Les permissions de voirie peuvent être retirées pour un motif d'intérêt public. C'est l'autorité compétente pour les accorder, c'est-à-dire le maire, qui a aussi qualité pour les retirer.

§ 3. — DISPOSITIONS SPÉCIALES A CERTAINS OUVRAGES. — Certains travaux, en raison de leur caractère particulier, sont soumis pour leur autorisation à des règles spéciales, édictées par diverses dispositions législatives et réglementaires.

Il en est ainsi, notamment, des tunnels et des passages souterrains qui ne peuvent être autorisés par simple permission de voirie et qui nécessitent une délibération du Conseil municipal, laquelle est approuvée ou non par le préfet, suivant que l'occupation doit durer plus ou moins de 18 ans (loi du 5 avril 1884, art. 61 et 68 - 1°).

Il en est de même de l'installation d'ouvrages sur la voie publique qui, en raison de leur importance et de la nature des travaux effectués pour les incorporer au sol, peuvent être considérés comme faisant partie intégrante de ce sol ; ces ouvrages ne doivent être installés qu'en vertu d'une délibération du Conseil municipal.

L'installation des distributeurs d'essence est réglée dans chaque département par un arrêté préfectoral, pris en vertu des circulaires ministérielles des 29 novembre 1923 et 19 avril 1924.

Les voies ferrées particulières doivent faire l'objet d'une concession si elles ont le véritable caractère de chemins de fer industriels (loi du 31 juillet 1913) ; si elles sont utilisées uniquement par le propriétaire ou par l'industriel qui doit les

installer, elles peuvent être établies en vertu d'une simple autorisation d'occupation temporaire qui est délivrée par le maire après avis du ministre de l'Intérieur, dans les conditions prévues par la circulaire du ministre des Travaux publics du 9 avril 1904.

CHAPITRE III

RÉGLEMENTATION DES TRAVAUX EFFECTUÉS PAR LES PARTICULIERS EN BORDURE DE LA VOIE PUBLIQUE

§ 1^{er}. — GÉNÉRALITÉS. — Les riverains ne peuvent bâtir ou réparer en bordure des chemins vicinaux ordinaires qu'après une autorisation régulière de l'autorité compétente.

Cette autorisation, en forme d'arrêté, est délivrée en conformité de la limite légale de la voie publique (ou alignement). A défaut de plan d'alignement, cette limite de droit coïncide nécessairement avec la limite de fait de la voie publique.

§ 2. — PLAN D'ALIGNEMENT. ETABLISSEMENT ET MODIFICATION. — L'établissement des plans d'alignement n'est pas légalement obligatoire pour les chemins vicinaux.

Le plan d'alignement est préparé par les ingénieurs du service vicinal et soumis à une enquête dans la forme indiquée par le décret du 2 mai 1936 ; le Conseil municipal est ensuite appelé à délibérer sur le plan (règl. gén. art. 177) ; les ingénieurs émettent leur avis et le préfet prépare un rapport (même art.).

Le plan est ensuite soumis à la Commission départementale pour approbation (loi du 10 août 1871, art. 86 ; règl. gén. art. 177).

Les avis des ingénieurs et le rapport du préfet ne sont pas prescrits à peine de nullité (Cons. d'Et., 13 mars 1885 D. P., 86, 5, 67) ; toutefois, l'avis du Conseil municipal est nécessaire ; mais la Commission départementale n'est pas

obligée de statuer conformément à cet avis (Cons. d'Et. 7 août 1874, D. P. 75, 5, 36 ; 20 nov. 1874, D. P. 75, 3, 36 ; 29 avril 1892, D. P. 93, 3, 79). Notamment, la Commission départementale peut arrêter un plan d'alignement malgré l'avis défavorable du Conseil municipal qui avait proposé l'ajournement du projet (Cons. d'Et. 27 fév. 1880, comm. de l'Isle-St-Georges, ann. chem. vicin. 1885).

S'il en est ainsi, c'est que l'établissement des plans d'alignement n'a pas pour effet, en règle générale, d'imposer à la commune des dépenses obligatoires.

Cette jurisprudence est d'ailleurs analogue à celle qui existe en matière d'élargissement des chemins et que nous avons examinée au titre II.

Les modifications aux plans d'alignement sont assimilables à l'établissement d'un nouveau plan et doivent en conséquence être soumises aux mêmes formalités.

La Commission départementale a qualité pour interpréter les plans d'alignement.

Les décisions approbatives des plans peuvent être l'objet, de la part des intéressés, d'un recours gracieux devant la Commission départementale si, toutefois, le plan n'a pas reçu un commencement d'exécution. Il peut aussi en être appelé, pour inopportunité ou fausse appréciation des faits, devant le Conseil général. Enfin les intéressés peuvent exercer devant le Conseil d'Etat un recours en annulation pour excès de pouvoirs.

§ 3. — DÉLIVRANCE DE L'ALIGNEMENT. AUTORITÉ COMPÉTENTE ET POUVOIRS. — C'est le maire qui, en vertu de l'article 173 du règlement général, est, comme dans le cas de per-

mission de voirie, compétent pour délivrer les alignements ainsi que les autorisations de bâtir ou de réparer. L'autorisation doit être délivrée sous forme d'un arrêté écrit et après avis de l'ingénieur du service vicinal.

En cas de refus du maire ou de silence de cette autorité, prolongé pendant quatre mois, l'intéressé peut en appeler au préfet (Loi du 5 avril 1884, art. 85 et 98).

Le cas où le maire refuse ou néglige de se prononcer sur une demande d'alignement est d'ailleurs un de ceux dans lesquels le préfet peut désigner un délégué spécial pour agir à la place du maire, en vertu de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884 ; une mise en demeure est cependant nécessaire (Cons. d'Et., 7 juin 1889, ville d'Arnay-le-Duc (ann., chem. vic. 1891, p. 168).

Le préfet peut annuler, suspendre et même réformer l'arrêté du maire (Cons. d'Et. 3 avril 1914, req. dame Autissier, Rec. Leb. p. 452 ; 29 avril 1907, comm. de Clichy, Rec. Leb. p. 875) ; ses pouvoirs en cette matière sont ainsi exceptionnellement étendus.

L'interprétation des arrêtés d'alignement est donnée par le maire ; la décision de cette autorité peut être déférée au préfet, par voie de recours hiérarchique, ou au Conseil d'Etat, par voie de recours pour excès de pouvoir.

§ 4. — BATIMENTS MENAÇANT RUINE. COMPÉTENCE. — En vertu de l'article 207 du règlement général, les maires doivent veiller à la solidité des constructions bordant les chemins vicinaux et prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder la sécurité des passants.

Cette prescription spéciale aux chemins vicinaux doit être interprétée et appliquée conformément aux textes des articles 3 à 6 de la loi du 21 juin 1898, qui ont indiqué avec précision

la procédure à suivre par les maires toutes les fois qu'un édifice menace ruine, quelle que soit la catégorie de voie publique en bordure de laquelle il se trouve.

Il résulte de ces dispositions que le maire est compétent lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé en bordure d'un chemin vicinal ordinaire ; mais le préfet peut se substituer à lui en cas de refus ou de négligence de sa part, en vertu des articles 95 et 99 de la loi du 5 avril 1884.

§ 5. — SERVITUDE DE VISIBILITÉ. AUTORITÉ COMPÉTENTE.
— Un décret du 30 octobre 1935 a permis de frapper de servitudes destinées à assurer une meilleure visibilité les propriétés riveraines ou voisines des voies publiques, à proximité des croisements, virages ou points dangereux ou incommodes pour la circulation publique.

Ces servitudes comportent, suivant le cas, l'obligation de supprimer les murs de clôture ou les plantations gênantes, de tenir le terrain et toute superstructure à un certain niveau, l'interdiction de bâtir, de placer des clôtures et de faire des installations quelconques au-dessus du niveau fixé par un « plan de dégagement » ; enfin, le droit pour l'administration d'opérer la resection des talus, remblais et de tous obstacles naturels, de manière à réaliser des conditions de vue satisfaisantes.

A cet effet, il est établi un plan de dégagement qui détermine les terrains sur lesquels s'exerceront ces servitudes et en définit la nature.

Ce plan est soumis à une enquête dans les formes prescrites pour les plans d'alignement des voies publiques qu'il concerne. Si ces voies appartiennent à des catégories différentes, l'enquête est celle qui est prévue pour la voie relevant de l'autorité la plus élevée.

Il est approuvé par le préfet, après avis du Conseil municipal et, s'il y a lieu, du Conseil général.

Ainsi, le Conseil municipal est toujours consulté comme pour l'approbation des plans d'alignement, mais c'est le préfet et non la Commission départementale, qui est compétent pour approuver ces plans, même dans le cas où seuls des chemins vicinaux ordinaires seraient intéressés.

CHAPITRE IV

RÉGLEMENTATION DE LA CIRCULATION

§ 1. — CODE DE LA ROUTE. — La circulation sur les voies publiques des véhicules de toutes sortes, des piétons et des animaux est actuellement réglementée par le décret du 31 décembre 1922, dit « Code de la route », qui a été modifié par divers décrets postérieurs dont le dernier est du 19 janvier 1933.

Ce règlement est applicable à toutes les voies publiques, et par conséquent aux chemins vicinaux ordinaires.

Les préfets ont qualité, en vertu de l'article 14 de ce décret, pour régler les conditions du transport des objets indivisibles de dimensions, et de poids considérables, exigeant un attelage supérieur à celui qui est autorisé par l'article 18 du décret, ou dépassant les limites de charge fixées par l'article 2, ou ayant une largeur de chargement supérieure à celle qui est fixée par l'article 6, ou, enfin, susceptibles de compromettre le passage des autres véhicules sur un chemin.

Ils ont aussi le pouvoir d'autoriser les courses d'automobiles dont le parcours est compris dans l'étendue de leur département ; ils doivent préalablement prendre l'avis de l'ingénieur en chef du service vicinal et des maires des communes traversées (article 33).

En vertu de l'article 15, les maires peuvent ordonner sur toutes les voies communales, et par conséquent sur les chemins vicinaux ordinaires, l'établissement de « barrières de dégél ». Ce droit leur était autrefois contesté par la jurisprudence (Cass. 4 juillet 1857, D. P. 57, 1, 378).

Le code de la route n'autorise, pendant la fermeture de ces barrières, que la circulation :

1° — des courriers postaux ;

2° — des véhicules destinés au transport des personnes et étrangers à un service public de transport en commun ;

3° — des véhicules à traction animale non chargés et des voitures à bras ;

4° — des véhicules ne rentrant pas dans les catégories précédentes, sous réserve que le nombre des animaux d'attelage pour les véhicules à traction animale, ou le poids par essieu pour les véhicules à traction mécanique, ne dépasse pas les limites qui seront fixées *par le préfet*, à raison du climat, du mode de construction et de l'état des chaussées, de la nature du sol et des autres circonstances locales .

Aux termes de son article 62, les dispositions du Code de la route ne font pas obstacle au droit conféré par les lois et règlements aux préfets et aux maires, de prescrire, dans les limites de leurs pouvoirs et lorsque l'intérêt de la sécurité ou de l'ordre public l'exige, des mesures plus rigoureuses que celles édictées par ce règlement.

Les maires ont ainsi le pouvoir d'imposer aux automobilistes dans l'intérieur des agglomérations une vitesse inférieure à celle prévue par le code de la route.

§ 2. — DISPOSITIONS DIVERSES. — La circulation n'est pas seulement réglementée par le code de la route, mais aussi par d'autres dispositions législatives (Code pénal), ou édictées par les autorités administratives en vertu des pouvoirs qu'elles tiennent de la loi.

Ainsi, le maire tient des articles 203 du règlement général (inst. gén. art. 306), le pouvoir de prescrire toutes mesures destinées à rétablir d'urgence la circulation si elle venait à être

interceptée sur un chemin vicinal par une œuvre quelconque.

L'autorité municipale peut aussi prescrire l'éclairage des matériaux entreposés par des particuliers ou des excavations faites par eux sur la voie publique.

En cas de chute de neige présentant les caractères d'une calamité publique, la municipalité peut, en vertu de l'article 475 du code pénal, réquisitionner les habitants pour l'enlèvement de la neige.

Enfin, le maire peut réglementer la circulation sur les voies publiques de toutes catégories, de manière que les transports ne soient pas de nature à compromettre la santé publique.

CONCLUSION

L'étude que nous venons de faire nous montre que la commune a le dernier mot en toute matière où la décision à prendre peut entraîner pour elle des *dépenses importantes* : ouverture d'un nouveau chemin, grosses réparations et travaux neufs.

Ce n'est que pour *l'entretien* de ses chemins qu'il peut être passé outre à sa volonté : classement d'un chemin existant, élargissement à peu de frais, déclassement, établissement d'un plan d'alignement, vote des ressources nécessaires à l'entretien et emploi de ces ressources, délivrance de permissions de voirie, mesures de police, etc...

Même en ces matières, le Conseil municipal ou le maire sont obligatoirement consultés.

Les pouvoirs de tutelle sont partagés entre le préfet et la Commission départementale ; c'est cette dernière autorité qui doit statuer sur les questions les plus importantes : classement, déclassement, ouverture de chemins, tarif de conversion en tâches de taxe vicinale, acceptation de subventions industrielles.

Exceptionnellement, le Conseil général est qualifié pour fixer le prix de la journée de prestation.

Si nous examinons maintenant les pouvoirs respectifs du maire et du Conseil municipal, nous voyons que les pouvoirs du maire sont loin d'être annihilés par ceux de cette assemblée : le maire a seule qualité notamment (avec l'autorisation du Conseil municipal, il est vrai) pour procéder aux acquisitions de terrains, faire des règlements de police. Il nomme les can-

tonniers et dirige librement les travaux des chemins sous le seul contrôle du Conseil municipal.

En ce qui concerne les attributions respectives des maires et des ingénieurs, notre étude a fait ressortir que les pouvoirs du maire étaient prépondérants, mais nous avons montré aussi que, en cas de conflit, c'est au préfet qu'appartenait le pouvoir de décision.

Les restrictions que la législation a apportées à l'autonomie communale en la présente matière n'ont rien d'excessif ; il semble difficile de les réduire sans risquer de compromettre le résultat essentiel que le législateur de 1836 a voulu obtenir : assurer le bon entretien des chemins vicinaux ordinaires. Peut-être serait-il désirable, au contraire, d'étendre quelque peu les pouvoirs de l'administration, notamment en exigeant que la nomination des cantonniers ne soit faite que sur la proposition des ingénieurs.

Quoi qu'il en soit, nous n'hésitons pas à reconnaître que le régime juridique que nous venons d'étudier est fort bien adapté au but que l'on s'est proposé. Les résultats obtenus — la construction en moins d'un siècle de près de 340.000 kilomètres de chemins, le bon état actuel d'un tel réseau, réalisé sans qu'il ne soit intervenu qu'un nombre très restreint de conflits sérieux de compétence — en sont la meilleure preuve.

VU : Paris, 2 Octobre 1937.

Le Président de la Thèse : ROLLAND.

VU : *le Doyen* : ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

Imprimerie « LES PRESSES MODERNES », 96, Galerie Beaujolais, PARIS (1^{er})
